

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
CONSEIL DES ÉTATS
ET LA
REPRÉSENTATION CANTONALE EN SUISSE

DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 15 Juin 1908, à 2 heures et demie

PAR

René de SEROUX

AVOCAT

Président : M. CHAVEGRIN
Suffragants : { MM. LESEUR, } professeurs.
 { GEOUFFRE DE LAPRADELLE, }

TOURS
IMPRIMERIE EMMANUEL RIVIÈRE
21, Rue du Hallebardier, 21

1908

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE
CONSEIL DES ÉTATS

REPRÉSENTATION CANTONALE EN SUISSE

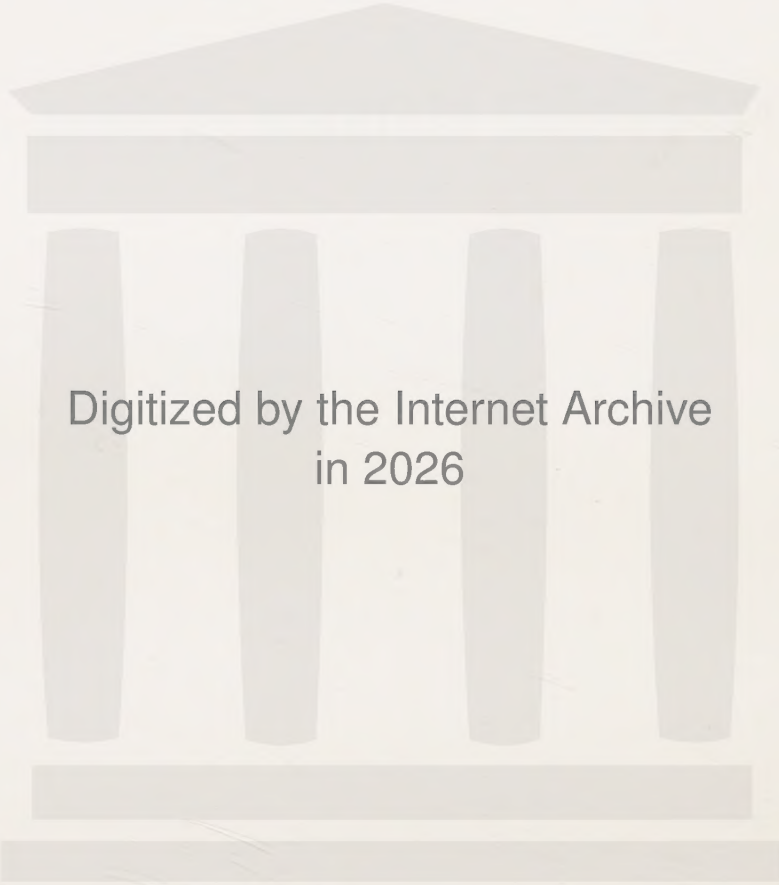
THÈSE POUR LE DOCTORAT

Sera soutenu le Lundi 15 Juin 1908, à 2 heures et demie

René de SEROUX

Suffragants : { MM. LESEUR,
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, } *professeurs.*

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

ABRÉVIATIONS

A F.	Assemblée fédérale.
C N.	Conseil national.
C E.	Conseil des États.
C F.	Conseil fédéral.
T F.	Tribunal fédéral.
Const. F	Constitution fédérale.

LE
CONSEIL DES ÉTATS
ET LA
REPRÉSENTATION CANTONALE
EN SUISSE

INTRODUCTION

Le plus haut pouvoir de la Confédération Suisse est exercé par l'Assemblée fédérale, sous réserve des droits du peuple et des cantons. Elle est la plus haute autorité législative et se divise en deux parties, le Conseil National et le *Conseil des Etats*, qui, faisant abstraction de quelques exceptions précises, discutent séparément. Toutefois l'accord des deux Conseils est requis si l'on veut mener à bonne fin une loi ou un arrêté fédéral.

C'est le Conseil des Etats que nous étudierons tout par-

ticulièrement, et ce qui suit forme en quelque sorte le plan de notre travail.

La Suisse rend hommage au système des deux Chambres, qui, d'après l'exemple américain, a été mis en combinaison avec le principe fédératif. Le Conseil des Etats est un corps parlementaire. Vis-à-vis de la représentation politique du peuple tout entier au Conseil National, se trouve établie celle toute semblable des cantons au Conseil des Etats. Sans égard pour sa grandeur et sa population, chaque canton compte le même nombre de représentants dans le Conseil des Etats. L'ensemble des cantons est représenté par le Conseil des Etats, comme le peuple l'est par le Conseil National; et au moyen de cet organe représentatif, les cantons prennent part dans leur ensemble à toutes les fonctions qui se trouvent dans les limites de compétence de l'Assemblée fédérale législative.

On pourrait il est vrai émettre un doute sur la question de savoir si l'on peut, à proprement parler, concevoir dans le même espace une double souveraineté, si l'une n'exclut pas l'autre ? Cependant on peut répondre affirmativement; car la limite locale n'est qu'une sorte de limite entre beaucoup d'autres possibles. On peut tracer des limites aussi bien d'après les matières, où à d'autres points de vue que dans l'espace; en sorte que l'on peut également assigner des domaines particuliers à des souverainetés différentes. A côté de la souveraineté politique, il reste aussi toujours aux personnes, aux familles, aux communes, un domaine

où le droit de libre détermination leur demeure garanti. La souveraineté fédérale et la souveraineté cantonale peuvent donc en principe parfaitement subsister l'une à côté de l'autre, comme le prouve chez nous une pratique de 500 ans; du reste notre constitution fédérale actuelle sanctionne aussi ce rapport dans l'art. 3. « Les cantons sont souverains qu'autant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et comme tels ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. »

Le Conseil des Etats a un rapport historique avec la Diète, mais ils diffèrent juridiquement parlant.

Il est en effet, suivant l'idée politique, le successeur de la vieille Diète de la Confédération d'Etats. De même qu'aujourd'hui, chaque canton est également fort par ses représentants avec une voix chacun, de même autrefois il devait envoyer aussi un même nombre de députés. Politiquement le Conseil des Etats est aussi l'endroit où les intérêts cantonaux trouvent leur défense en première ligne vis-à-vis de la Confédération. Bien qu'il n'y ait plus d'instructions, car avec elles les deux Chambres eussent été incapables d'une œuvre d'ensemble profitable, chaque député sera connu d'après sa profession de foi, et se mettra au service du canton auquel il doit son élection. Ainsi appuyés réellement sur des faits politiques, les cantons seuls peuvent porter leurs intérêts au Conseil des Etats, comme ils le faisaient autrefois dans la Confédération d'Etats auprès de la Diète.

Mais juridiquement le Conseil des Etats est quelque chose de tout à fait différent. Les députés à la Diète, liés par les instructions des cantons, étaient les vrais représentants de ces mêmes cantons. La nouvelle Constitution fédérale décide expressément que l'on ne sera tenu par aucune instruction dans les deux Conseils ; par là même les Conseillers des Etats sont devenus seulement *les représentants politiques* des cantons, comme le sont les membres de la représentation nationale vis-à-vis du peuple. Le Conseil des Etats est un organe d'Etat établi par l'élection ; les cantons élisent donc un organe fédéral.

Le Conseil des Etats se compose de 44 membres : chaque canton en envoie deux, chaque demi-canton un. Il ne doit pas être donné d'instructions, et les membres n'ont pas à rendre compte aux cantons de leur vote. Chaque membre vote entièrement et librement suivant son opinion.

Le Conseil des Etats, lié aux cantons en raison de la représentation, est donc l'organe représentatif de l'ensemble des cantons. Conseil des Etats et cantons forment juridiquement un seul tout dans l'esprit ; si bien que le Conseil des Etats est l'organe de volonté des cantons dans leur ensemble, le seul par lequel ceux-ci jouissent vraiment d'un pouvoir de volonté, de décision dans la Confédération. Le Conseil des Etats est l'organe d'un organe, l'organe représentatif de l'ensemble des cantons. Il résulte de cette unité, que l'idée de représentation, dont l'organisation repose sur deux personnes indépendantes l'une de l'autre

et souvent opposées, est enfermée ici ; que par cela même la question de dépendance du Conseil des Etats vis-à-vis des cantons n'a plus besoin d'être discutée.

En effet, au Conseil des Etats, les cantons sont représentés non comme Etats, mais bien comme *organes de la Confédération*. La volonté du Conseil des Etats est celle des cantons, considérés comme organes de la Confédération, mais aussi, pour cela même, volonté de la Confédération, et jamais volonté des cantons comme facteurs indépendants et opposés de la Confédération. Par l'intermédiaire du Conseil des Etats, les cantons exercent les fonctions de l'Etat fédéral ; ils ont une part dans toutes les prérogatives que possède le Conseil des Etats comme organe de la Confédération.

Dans ce rapport étroit entre *l'ensemble des cantons et le Conseil des Etats apparaît le principe fédératif* ; le système des deux Chambres, l'institution d'une Chambre des Etats, sont ici l'expression de la nature confédérative de la Suisse. Les cantons sont faits pour être les organes de la Confédération, pendant que celle-ci laisse leur pouvoir de volonté s'immiscer dans le sien propre.

Le Conseil des Etats n'est donc pas du tout un organe dans lequel chaque canton pris isolément pourra faire prévaloir sa volonté. Les membres du Conseil des Etats sont libres de leurs votes ; leur volonté est celle de *l'ensemble* des cantons, même quand le Conseil est en contradiction avec les vœux d'un canton isolé. Juridiquement, rien n'empêche ce membre unique d'obéir à

autre chose que la volonté du canton qui l'a élu. Les membres du Conseil des Etats sont organes de la Confédération et rien que cela. Ils représentent dans la Confédération l'ensemble des cantons, mais nullement le canton seul qui les a élus. Le canton n'élit pas un organe pour lui-même pris comme Etat, mais bien un organe de la Confédération, et sera par cela même organe de la Confédération par l'intermédiaire du pouvoir de l'élu.

Les cantons sont donc des organes créateurs de la Confédération par la formation du Conseil des Etats. C'est vrai, en général, car par l'élection même, on peut facilement reconnaître l'élément fédératif dans l'institution du C. E. Celui-ci, dans son organisation bien déterminée, n'est soumis à aucune dépendance vis-à-vis des cantons pris isolément ; mais par la constitution du Conseil, chaque canton élisant ses membres est ainsi représenté. Ainsi le canton sera à l'égard de l'organe de la Confédération dans la même situation que l'électeur ordinaire vis-à-vis de l'Assemblée Nationale. Le canton a le droit d'élection et peut librement choisir le représentant qu'il enverra à l'Assemblée fédérale ; créant un organe pour la Confédération, il sera par cela même un organe créateur de la Confédération. Le droit de chaque canton pris isolément est organisé de façon à pouvoir fonctionner comme organe créateur. *Quand le Conseil est créé, la capacité du canton a atteint son but, sa fin ; il ne reste désormais que l'ensemble des cantons représenté par le C. E. tout entier.*

Si nous *tenons à la représentation des cantons*, c'est que dans l'histoire Suisse et jusqu'à nos jours, la *Souveraineté cantonale a été de beaucoup prédominante*; cela provenait de ce que jusqu'en 1848, sauf le court intervalle de 1796 à 1803, et à certains égards jusqu'à 1815, il n'y avait que *les cantons qui fussent réellement organisés*, tandis que la Conf. manquait d'un organisme indépendant. Il n'y avait alors encore aucun gouvernement fédéral indépendant. Les choses ont changé en 1848 et plus encore depuis 1874. La prépondérance penche actuellement plutôt du côté de la souveraineté de la Confédération.

Mais vouloir en tirer la conclusion que la Confédération se développera ultérieurement d'une manière de plus en plus favorable à l'Etat unitaire, serait un jugement très hasardé. C'est d'ailleurs une question qui appartient plutôt au domaine de la politique, où les développements subissent souvent les influences de fluctuations extérieures imprévues, en sorte que nous la laissons en dehors de notre étude.

« *Au nom de l'histoire et des traditions suisses*, disait Dubs, en 1879, nous demandons le maintien du Conseil des Etats, représentant des cantons, qu'on a décrié et même voulu supprimer. »

En recherchant les causes de cette défaveur, nous devons considérer deux points de vue qui dominent toute Constitution Suisse, et auxquels se sont rattachés fermement tous les véritables hommes d'Etat de ce pays :

1. *L'histoire de la Confédération n'est pas unitaire, mais bien fédérale*, et aucun peuple ne peut arbitrairement s'écarter de son développement historique : c'est une vérité fondamentale en Suisse ;

2. *La question de savoir si le Fédéralisme de la Confédération nécessite plus ou moins d'un fort pouvoir central* comme contrepoids, celle de savoir sur quels points et comment cet élément central devra prédominer, tout ceci sera toujours discuté, et dépendra aussi de temps en temps de relations étrangères que l'on ne peut pas diriger. C'est en quelque sorte la partie changeante de la Constitution fédérale, tandis que la forme en Confédération en est la partie fixe et inchangeable.

« L'histoire entière de la Confédération depuis ses premiers débuts jusqu'à aujourd'hui, dit le Dr K. Hilty, est une lutte continue pour la conservation de notre vie propre, contre une influence venant tantôt de l'étranger, tantôt seulement intellectuelle, sous laquelle nous étions menacés de tomber, et tombions aussi réellement de temps en temps.

« Cette influence a historiquement des formes connues, car la tendance socialiste des temps récents n'est aussi en somme que la Révolution Française et la République Helvétique émanée d'elle sous une forme quelque peu différente.

« D'autant plus qu'il est facile d'apprendre à reconnaître leurs conséquences dans les exemples de l'histoire, *et il n'y a pas d'autre peuple au monde pour lequel l'histoire*

pourrait être une maîtresse aussi sûre pour l'instruction politique « ceci en supposant toujours qu'on la connaisse et qu'on l'apprécie avec droiture, deux choses qui laissent encore en quelque sorte à désirer. »

Ce que nous venons d'esquisser rapidement constitue en somme le plan de la thèse. Nous verrons d'abord dans une première partie, les Diètes depuis 1291 jusqu'en 1848. — Puis, dans une deuxième partie, la création du Conseil des Etats en 1848, les travaux de la Commission préparative, le système des deux Chambres, la ressemblance du Conseil des Etats avec le Sénat américain et le Conseil fédéral allemand, enfin, tout ce qui a pu influer sur sa création. — Enfin dans une troisième partie, nous verrons ce qu'il est advenu du Conseil des Etats depuis 1848 jusqu'à nos jours, s'il a toujours bien rempli son rôle de représentation des intérêts des cantons. Nous traiterons de son utilité, de l'opportunité pour la Suisse de le conserver ou non, de ses tendances, de ce qu'il pourrait faire et introduire en Suisse.

En concluant nous examinerons si la Suisse est contente de sa constitution ou si elle demande des changements.

PREMIERE PARTIE

LES DIÈTES DE 1291 A 1848

Nous avons déjà dit que politiquement et historiquement parlant, le Conseil des Etats est le successeur de la vieille Diète de la Confédération. On retrouve aussi dans le mélange de fonctions législatives, exécutives et judiciaires de l'AF, une transmission d'une situation antérieure, un souvenir de la vieille Diète qui possédait en même temps les pouvoirs législatif et exécutif, étant donné que (le Vorort excepté) il ne se trouvait à son côté aucun gouvernement fédéral.

Juridiquement il est vrai le CE est quelque chose de tout à fait différent de la Diète, à cause de la suppression des instructions. Néanmoins le rapport évident entre les deux suffit pour justifier une étude rapide des Diètes depuis la Convention de Sempach en 1291 jusqu'à la création du Conseil des Etats en 1848.

Le lien relâché grâce auquel la vieille Confédération se tenait ensemble, reposait essentiellement sur les Diètes

des Confédérés réunis, celles-ci étant le seul organe de droit fédéral, qui put réclamer quelque importance, et en qui s'incorporait également l'idée d'une Confédération d'Etats comprenant les XIII cantons et les zugewandten ou alliés. Comme le Vorort dont on ne peut les séparer, les Diètes reposaient moins sur des actes authentiques écrits, sur des principes déterminés, que sur une formation et un développement historiques et sur des coutumes fédérales, surtout avant 1798.

Les Diètes qui à l'origine ne se réunissaient qu'occasionnellement, puis peu à peu régulièrement, étaient l'unique organe de la Confédération. C'est en elles par conséquent que toutes les formes constitutionnelles par lesquelles la Confédération passa, devaient se manifester. Les Diètes étaient des Congrès des cantons, réunis d'abord le plus souvent pour terminer des différends, plus tard pour délibérer sur les intérêts communs les plus divers. C'est pourquoi le droit public fédéral de la dernière période distingue : les *Diètes générales* (Allgemeine Tage), la plupart du temps des Congrès de paix, auxquels étaient représentés outre les cantons, les alliés (zugewandte), parfois même des villes sujettes priviligées et des alliés étrangers (par exemple les « Tage der gemeinen Vereinigung » tenus à Bâle, ou encore les Diètes les plus grandioses de toutes, celles de Baden le 11 août et le 6 septembre 1512, où le duc de Lorraine, le Pape, l'Empereur, le duc de Milan, le roi d'Espagne et la République de Venise étaient représentés par des Ambassadeurs) ; ces

Diètes cessèrent en même temps que la grande politique de la Confédération — et *les Diètes fédérales* (gemeindegemeinschaftliche Tage) des XIII cantons ; à ces Diètes les alliés étaient invités, tantôt plus, tantôt moins ; dans le dernier cas on leur communiquait les décisions les plus importantes pour qu'ils s'y conformassent. Par exemple les décisions de Baden sur l'assistance des pauvres furent communiquées aux trois lignes grisonnes et au Valais.

A partir de la Réformation, les Diètes les plus fréquentes sont celles des cantons de même foi « Konfessionnelle Sondertage » qui se réunissaient toujours à Lucerne et à Aarau, et les Diètes des cantons co-seigneurs de bailliages (Syndikatstage) ; elles se tenaient pour les grands bailliages allemands à Frauenfeld ; et pour les grands bailliages italiens à Lugano. Le syndicat du comte de Baden siégeait à Baden, et celui de Bellinzone dans cette ville.

CHAPITRE PREMIER

FORMATION ET ORGANISATION

ESSENCE DE LA DIÈTE

Nous allons voir *comment se sont formées et organisées ces Diètes*, en un mot, leur essence.

Par la conclusion d'alliances entre les cantons isolés de la Confédération, il s'était formé des intérêts généraux, et pour délibérer à leur sujet, des assemblées de représentants des cantons étaient devenues nécessaires. Mais comme il n'existait pas de Confédération générale, mais bien plutôt des alliances séparées entre les divers cantons, ce sera dans les lettres d'alliance, c'est-à-dire les prescriptions sur les alliances conclues, que l'on trouvera la fixation des lieux d'assemblée seulement pour les petites fédérations spéciales, mais pour aucune espèce d'assemblée générale : il en est ainsi dans l'alliance avec Zurich ; ce sera Einsiedeln pour son alliance avec Berne, et Kienholz pour l'assemblée de Brienz sur le lac de ce nom. Ceci est sans aucun doute l'origine des Diètes.

A la suite de différentes circonstances, comme 1^o l'augmentation du nombre des Confédérés ; 2^o l'agrandissement du territoire de la Confédération, et 3^o la multiplication

des rapports avec l'étranger par suite du commerce et de la guerre, les intérêts généraux de l'ensemble de la Confédération et les affaires à délibérer devinrent plus nombreuses et plus importantes, si bien que les assemblées originelles de députés de quelques cantons seulement, prévues dans les alliances, ne suffirent plus ; mais l'on commença à réunir des Assemblées de députés de tous les membres de la Confédération, dans le but de délibérer sur leurs affaires communes et confédérales, c'est-à-dire une Diète confédérale. C'est l'origine des Diètes de Confédérés assemblés.

Avec le développement de petite Diète privée en Diète générale, l'importance des Diètes subit aussi des changements. Leur rôle consistait au début en l'expédition des différends mutuels, et dans la délibération des intérêts encore simples de quelques cantons seulement ; désormais, elles devenaient l'organe et le représentant de la Confédération assemblée vis-à-vis de l'étranger, et connaissaient en consultation des affaires intérieures concernant les intérêts d'ensemble de la Confédération. Cependant, et en dépit de cette transformation en des Diètes fédérales d'ensemble, elles conservaient dans leur essence et leur forme leur caractère primitif, grâce auquel elles consistaient davantage en des congrès du droit des gens (internationaux) qu'en des Parlements de droit public, c'est-à-dire en des assemblées d'Etats, qui, comme tels, étaient liés les uns aux autres, moins par une Constitution que par un traité seulement, et même par plusieurs traités particuliers. La Diète n'était

donc pas l'organe d'un Etat, mais bien la réunion de beaucoup d'organes, comme il y avait aussi des alliés dont aucun n'était soumis aux autres. Ainsi donc d'elle-même, en vertu de sa condition, la Diète ne possédait en aucune façon le pouvoir suprême, ni législatif, ni de justice. Ceci aurait dû être décidé spécialement ; au Parlement appartient tout naturellement le pouvoir suprême, la Constitution ne fait qu'en décider l'étendue. Dans les traités, plutôt des alliances sous ce rapport, il n'était pas expressément établi, qu'un Etat dût se soumettre aux autres, une minorité céder aux volontés de la majorité ; et cela ne pouvait être également décidé, spécialement pour les Diètes fédérales, car ces alliances n'étaient que des alliances privées, séparées de différents cantons entre eux. Ceci contraste avec le Pacte fédéral de 1815 qui suivit et qui posait le principe de la majorité absolue. Le principe des décisions n'était pas tant le principe des décrets, d'après lequel un arrêté de la majorité lie la minorité, mais bien le principe de l'union ; de même, les décisions prises n'étaient pas tant des décrets que des concordats, auxquels l'adhésion restait facultative, et elles n'étaient nullement obligatoires pour les non-votants.

Aussi longtemps qu'elles furent Diètes privées, c'est-à-dire des seuls cantons alliés, les Diètes se composèrent seulement des représentants des alliés intéressés. Les Diètes générales dans la première période de la Confédération se composaient des députés des VIII vieux cantons, plus tard de *ceux des XIII cantons*, avec certaines condi-

tions de temps et de forme, puis des *représentants des cantons alliés*.

Pour les derniers cela advint de la façon suivante : par suite des nombreux intérêts communs entre les cantons primitifs et les alliés, et par suite des délibérations générales devenues nécessaires sur ce sujet, les députés de ces cantons alliés avaient commencé à prendre part sans distinction aucune aux Diètes ordinaires. Contrairement à cet usage, la Diète de 1666 et de 1667 décréta que, étant donné que de toute antiquité les XIII honorables cantons se présentaient aux comptes annuels (c'est-à-dire aux Diètes fédérales ordinaires où l'on faisait les comptes annuels), cette coutume serait désormais seule maintenue ; et les cantons alliés ne devraient plus se présenter *proprio motu* mais devraient attendre la convocation à venir délibérer des affaires qui les concerneraient plus spécialement.

A partir du xvii^e siècle jusqu'à la guerre des paysans, on convoqua plus fréquemment les alliés, à l'exception de Mulhouse ; et dès le 3 juillet 1667 on admit en règle que les députés des trois cantons alliés « Zugewandten », de l'abbé et de la ville de Saint-Gall, ainsi que de Bienne, pourraient se trouver à toutes les Diètes. Les Grisons et le Valais au contraire, malgré leur droit de paraître aux Diètes s'en dispensèrent toujours plus souvent, si bien qu'à la fin on reçut leurs députés avec le même cérémonial que des ambassadeurs étrangers. Il en était de même pour Genève, Neuchâtel et l'évêque de Bâle. Il n'y eut jamais de règle plus précise que celle formulée dans la décision

du 3 juillet 1667 ; comme nous l'avons déjà raconté, on n'accorda même pas d'emblée séance en Diète aux derniers cantons.

Pour les délibérations d'affaires qui touchaient particulièrement un intérêt de l'un ou de l'autre des cantons alliés « verbundeten », on invitait aussi son député ; et pour les Conseils traitant des intérêts généraux et importants de l'ensemble de la Confédération, il y avait lieu de procéder à une convocation des plénipotentiaires de tous les cantons « Zugewandten » et « Verbundeten ». Aux Diètes représentant l'ensemble de la Confédération assistaient aussi les *Ambassadeurs des puissances étrangères*, pour présenter leurs lettres de créance et formuler leurs demandes ; ils n'étaient jamais membres actifs de la Diète, mais seulement parties assistantes.

Au sujet du nombre et de l'institution juridique des députés, il n'y avait rien de prescrit aux XIII cantons. Tandis qu'au xvi^e siècle les Diètes étaient encore composées d'un seul député par Etat, il fut plus tard érigé en règle que chaque canton confédéré pût se faire représenter par deux envoyés, dont seul le premier donnait son vote au nom de l'Etat. Le premier député était ordinairement dans la dernière période, le premier magistrat du canton ; Berne seul faisait exception à cette règle ; le second député était un membre considérable du Conseil. On leur adjoint quelquefois, à titre de conseillers de légation, de jeunes membres de la classe dirigeante, qui, par là, avaient l'occasion de se familiariser avec les affaires et de faire la

connaissance des principaux personnages de la Confédération. Pour chaque cas régulier où les trois cantons « Zugewandten », dont on a parlé plus haut, devaient se trouver à la Diète, ils n'avaient jamais droit qu'à un seul député.

Comme chaque canton avait les mêmes droits à la Diète, chacun avait donc une voix, qu'énonçait le député d'après des instructions; on ne votait donc, comme dans toutes les affaires politiques, que par Etats et toujours selon les instructions des Etats, sauf lorsqu'il s'agissait d'arbitrages. Si l'un des députés se trouvait à l'égard d'une affaire en délibération, sans instruction et sans plein pouvoir, et obligé de traiter suivant son propre jugement, il ne lui restait plus qu'à demander congé et à prendre l'affaire en referendum, c'est-à-dire s'en référer à son Etat et en recevoir des instructions sur l'affaire en question, ou bien à adhérer à l'arrêté sous réserves de la ratification de son gouvernement. — Outrepasser cette clause, c'est-à-dire voter sans restriction et sans réserve de sanction en dépit du manque d'instructions ou d'un plein pouvoir (et alors ainsi le député substituait sa propre opinion à celle de son canton), constituait une action extrêmement dangereuse, et après coup plus d'en envoyé a payé cette usurpation de sa tête.

Comme par suite de la défectuosité des instructions, il y avait souvent des hésitations dans la délibération des affaires, il fut en conséquence décidé à la Diète de Bade de l'an 1552, qu'à l'avenir chaque canton enverrait son

représentant muni de pleins pouvoirs propres au sujet des affaires qu'il avait emportées en congé lors de la dernière Diète. Pour éviter les erreurs, on devait, d'après un arrêté de la Diète de 1568, procéder chaque fois à la fin de la session de la Diète, à l'appel des congés avant le départ des envoyés ; de plus, la Diète fixait elle-même le jour auquel elle devait se rassembler de nouveau.

CHAPITRE II

SPHÈRE D'ACTIVITÉ DE LA DIÈTE

Concernant la sphère d'activité de la Diète, il n'y avait pas sur ce point non plus de Constitution précise, de prescriptions obligatoires déterminant les affaires qui pouvaient être portées à la Diète. Il apparaissait déjà d'après la Constitution de la Confédération même, qu'il n'appartenait à l'Assemblée générale des Confédérés de connaître que les affaires touchant les droits et intérêts généraux, mais non celles qui d'après leur nature n'avaient trait qu'à un canton particulier. Dès que cet aspect se montrait plus ou moins clairement, les vieux Confédérés n'avaient plus du tout l'intention de porter ces affaires à la Conférence de leurs alliés. Les vieux « Recès » ou « Abschiede » (nous dirions aujourd'hui résumés des débats), sont à ce sujet pleins de délibérations sur les diverses affaires et relations. Ce qui intéressait la Confédération, venait aux débats de l'Assemblée, et en fait c'était bien naturel. Les quelques genres d'affaires que traitait la Diète étaient, somme toute, les suivants.

1. C'étaient d'abord *les alliances avec l'étranger*. Vis-à-vis de l'étranger, la Diète représentait le Corps d'Etats

Confédérés, qui bien avant la paix de Westphalie, avait formellement prononcé la séparation de la Suisse d'avec l'Empire allemand, et s'était fait valoir et reconnaître comme une puissance indépendante dans le système des Etats européens. La Diète concluait donc des alliances avec les puissances étrangères, sous la raison sociale et générale de la Confédération, mais cependant toujours sous la double réserve : 1^o aucun canton pris à part n'était forcé de participer à une alliance conclue par la Confédération, par l'intermédiaire de la Diète, même quand tous les autres cantons adhéraient à cette alliance : comme exemple, nous citerons le fait qu'après la Réforme, Zurich n'a pas voulu prendre part à la Capitulation avec la France; 2^o d'un autre côté, il était loisible à tout canton de conclure pour lui seul des alliances avec les puissances étrangères. La Confédération était juridiquement autorisée à empêcher et à annuler de telles alliances, quand elles lui paraissaient scabreuses pour la paix et la prospérité de la Suisse. Un exemple d'une semblable alliance privée est celle de Zurich avec l'Autriche dans la guerre de Zurich.

2. — *Les déclarations de guerre ou conclusions de paix avec les puissances étrangères*, étaient aussi du ressort de la Diète; elle prenait également les dispositions nécessaires pour la défense du pays et de sa neutralité, pendant les guerres entre les puissances voisines.

3. — Puis les Ambassades des puissances étrangères et

celles de la Suisse même. Celles des puissances étrangères étaient accréditées auprès de la Diète, et leurs demandes étaient reçues par elle. Les Ambassadeurs de la Suisse étaient envoyés seulement *ad hoc*, c'est-à-dire dans les cas de nécessité et seulement dans les Cours avec lesquelles on avait à négocier ; mais il était décidé de leur envoi par la Diète.

4. — C'étaient aussi les *conclusions d'alliances à l'intérieur* avec des cantons confédérés ou alliés, très en faveur. Ces conclusions étaient effectuées par la Diète à l'époque plus tardive, après l'extension de la Confédération au delà des VIII vieux cantons ; justement, les alliances avec les cinq nouveaux cantons furent conclues par les VIII vieux, tous ensemble. Mais les conditions en étaient analogues aux alliances avec l'étranger : 1° la minorité n'était pas forcée à l'acceptation par la majorité ; 2° chaque canton avait le droit de conclure pour lui seul une alliance avec d'autres ; seulement le droit était réservé à la Diète de s'opposer à une alliance nuisible à l'ensemble de la Confédération. Cependant, il était interdit *a priori* aux cinq nouveaux cantons de conclure des alliances séparées sans le consentement de la Diète, soit avec les Etats étrangers, soit aussi avec les autres cantons.

5. Voyons maintenant les *règlements généraux*, édictés par la Diète. Ils concernaient en partie l'ordre du droit (l'exclusion du droit de se faire justice à soi-même, la

compétence du tribunal de la résidence, l'exclusion des tribunaux religieux dans les affaires terrestres, le châtiement du dénonciateur de la paix), en partie aussi la police (comme la prohibition de la revente, du colportage, de la mendicité). Quant à l'établissement de ces règlements, il résultait en partie de leur adoption dans les alliances mêmes, en partie de traités particuliers et formels, comme les « Pfaffen Brief » et « Sempacher Brief », « Stanzer Verkommniss », en partie encore de simples arrêtés pour ce qui concerne la police générale.

En effet bien que chaque canton eût son droit particulier et sa législation propre, dans lesquels la Confédération ne s'immisçait pas, il y avait cependant aussi des maux et des intérêts communs portés devant la Diète, et qui étaient solutionnés suivant des règles fixes justement par ces ordonnances et dispositions communes, par ces règlements généraux. Il faut sans doute comprendre par là, que de tels règlements ne reposaient pas d'ordinaire sur un arrêté de la majorité seulement, mais bien sur une union d'ensemble des cantons. Nous en rencontrons dans la force du tout jeune âge de la Confédération, au xv^e siècle et au début du xvi^e siècle.

En l'an 1515, sous l'impression récente de la bataille de Marignan, la Diète établit le principe important, que pour les choses qui concernent l'honneur et la prospérité et qui ne contreviennent pas aux intérêts de la Confédération ainsi qu'à la coutume, la minorité des cantons devrait se soumettre à l'arrêté de la majorité. Seulement ce principe

ne put percer dans la vie d'Etat pratique des Confédérés, car bientôt après la séparation religieuse vint diviser plus que jamais les cantons, et, à la place d'une pensée d'ensemble des Confédérés provoquant certaines décisions, laissa se rétablir un esprit de dissension intraitable. En fait il n'y eut depuis la Réforme que peu d'autres règlements et ordonnances généraux, sauf ceux concernant l'ordre des affaires de la Diète même ou les pouvoirs généraux.

6. Parmi les affaires du bien général, dont la Diète s'occupait, il faut encore relever les *matières de routes et de douanes*.

7. Tandis que dans les affaires uniquement politiques, les cantons Confédérés se comportaient comme des Etats particuliers, *ce n'était plus du tout le cas pour l'administration des possessions réunies*. Ici les cantons souverains apparaissaient beaucoup plus comme des copossesseurs d'un bien indivisé ; ils n'étaient même que cela et il devenait nécessaire par là même d'obtenir une majorité absolue de voix pour tous les arrêtés qui concernaient les « Vogteien » ou bailliages : ce fut seulement par les Conventions confessionnelles des xvii^e et xviii^e siècles que ce principe subit quelques modifications.

L'administration des possessions communes souffrait au surplus d'inconvénients sérieux, que la Diète essayait de temps en temps de conjurer par de salutaires ordonnances

territoriales, mais qu'elle ne pouvait errayer en aucune façon, parce que là aussi il lui manquait l'unité et la force du pouvoir.

8. Pour être plus fort aux yeux de l'étranger, *il fallait avant tout, s'occuper de maintenir la paix et l'union à l'intérieur de la Confédération.* L'un et l'autre sont l'objet de l'action administrative, à l'encontre des paragraphes 4 et 5 qui appartiennent à l'action législative et forment le droit. Parmi les charges les plus importantes de la Diète, se trouvait *l'attribution des différends intérieurs*, soit que ceux-ci survinssent entre plusieurs cantons, ou dans l'intérieur d'un même canton, ou entre un canton confédéré et ses appartenants. Aussi, sans être appelée par les deux partis, la Diète se sentait obligée dans l'intérêt du repos et de la paix de la Confédération, de s'interposer dans ces différends ; et nous devons reconnaître hautement la patience et la persévérance dont la Diète faisait si souvent preuve à l'égard de l'opiniâtreté des parties ennemies. Si par le moyen de la médiation on ne pouvait mettre fin à la querelle, alors on obligeait les parties à montrer leur droit ; le refus d'en passer par là passait pour inadmissible et donnait aux cantons non immiscés au différend le droit d'intervenir par la force contre la partie désobéissante. Déjà la vieille guerre de Zurich avait été terminée par ce moyen, quand Zurich s'était refusé à prouver son droit avec Schwyz et Glaris, et la suite de la guerre força la ville à se conformer aux dispo-

sitions du message confédéral, qui réglait les différends de droit entre les cantons confédérés. Du reste ces dispositions se montrèrent très souvent tout à fait impuissantes, car elles ne prescrivaient rien de plus explicite, dans le cas où les arbitres ne pouvaient pas s'entendre sur la personne de l'arbitre définitif. De même quand les différends qui s'élevaient à l'intérieur d'un canton étaient portés devant un tribunal d'arbitres semblablement composé, l'élection d'un arbitre offrait quelquefois des difficultés insurmontables. La Diète elle-même ne devenait compétente pour la solution juridique d'un conflit par arrêt de la majorité, qu'en tant que les deux parties y avaient donné leur consentement.

Étant donné que pour le détail il n'y eut jamais de partage précis entre les compétences de la Confédération et celles de ses membres, et quoiqu'on ne les trouve pas non plus complètement fixées par des textes, les applications les plus pratiques de ce départ de compétences sont précisément celles de *la justice fédérale et du droit d'intervention*, autrement dit, de l'attribution des différends intérieurs. Nous venons d'en voir l'essence et l'organisation, passons maintenant à sa genèse et à son historique.

La justice fédérale est le développement de ce principe déjà posé dans le premier Pacte, qu'en cas de différend entre les confédérés, on ne pourrait recourir à la force pour vider la querelle, mais que les plus avisés et les plus honnêtes, comme dit Balthazar « *die witzigsten und biderbsten* », devront faire droit entre les parties; et si l'une

d'elles s'écarte de cette voie légale, tous les autres confédérés devront se déclarer contre elle et défendre l'autre partie de toute violence. Il est probable qu'à l'origine cette juridiction était illimitée et s'étendait à toutes sortes de contestations. Mais la coutume qui s'établit plus tard et notamment la troisième Paix Nationale distingua cependant les droits de majesté ou régaliens proprement dits, c'est-à-dire la Souveraineté « *Landesherrlichkeit* » et juridiction des Etats, comme choses qui devaient leur demeurer sans atteinte, ni trouble aucun, « *unangefochten, ruhig und unperturbirt* », en sorte qu'à leur égard les cantons pouvaient opposer l'exception d'incompétence. Dans la suite, ce moyen permettait de s'opposer presque toujours à la sentence fédérale ; aussi la couronne de France intéressée au maintien de l'ordre et de la tranquillité de la Suisse, finit par se réserver dans le traité de 1715 le droit de contraindre (s'il le fallait par la force) les confédérés à se rendre une réciproque justice. Au reste le droit fédéral n'a reçu une véritable et forte sanction que par l'institution des arbitres dans le Pacte de 1815, puis du Tribunal fédéral dans les constitutions de 1848 et 1874.

Nous devons toutefois mentionner l'essai de sanction sérieuse, tanté avec la Cour de Justice sous la République Helvétique, puis l'institution toute particulière qui remplaça cette Cour lors de l'Acte de Médiation : il était en effet, nécessaire de créer un nouveau système fédéral pour régler les différends entre les cantons. On pourvut à ce que les cantons pussent en première ligne s'entendre devant des

tribunaux d'arbitres, sur l'organisation desquels on statua seulement que le Laudamman de la Suisse pouvait les nommer en dehors des sessions de la Diète, mais seulement en qualité de médiateurs (art. 21). Mais, disait l'art. 36 de la Constitution, si les différends ne se terminent pas par voie d'arbitrage, c'est la Diète qui en décide. Dans ce dessein, après avoir terminé ses travaux ordinaires, elle se formait en Cour de Justice (syndicat) ; *mais alors chacun des deux députés avait une voix et l'on ne pouvait leur donner aucune instruction à ce sujet*. Il y avait dès lors à côté du chancelier, un greffier pour ces travaux de la Diète.

Cette institution est surtout singulière en ce que, contrairement à la doctrine moderne de la nécessité de la séparation des pouvoirs, elle les confond complètement : la Diète seule autorité législative et exécutive, étant devenue aussi par là le seul pouvoir judiciaire. Nous remarquerons aussi l'absence d'instructions, assez naturelle dans une Cour de Justice.

Le droit d'intervention de la Confédération dégénéra aussi peu à peu. Il n'était fondé non plus que sur une série de précédents, vantés par Balthazar, comme de merveilleux exemples de la confiance que les anciens confédérés avaient les uns aux autres, « l'amour fraternel, la bonté, la chaude sympathie, l'application et le désintéressement s'y manifestant à l'envi », tandis qu'au temps de l'auteur « chacun préfère gouverner tout seul sa maison et entend y rester le maître ». Les exemples les plus remarquables du bon vieux

temps sont l'intervention de 1385 en Unterwald : on comparait très justement l'état de ce pays à une maladie, pendant laquelle les amis et les parents du malade ont tout naturellement le droit de diriger son ménage, — puis en 1404 celle que provoquèrent les troubles de Zug entre la ville et la campagne, alors pour la première fois dans l'histoire de la Confédération on vit s'affirmer cette prétention de la souveraineté cantonale : « que nul canton n'a le droit de s'ingérer dans le gouvernement de l'autre et de lui faire la leçon sur ses affaires intérieures ». Mais les confédérés surent maintenir le principe que quiconque invoque le droit fédéral, doit obtenir justice et protection contre la violence — enfin la querelle des seigneurs justiciers « Twingherrenstreit » à Berne en 1471, où des députés fédéraux parurent à Berne de leur chef sans savoir être appelés, et les troubles suscités par Waldmann en 1489, où la Confédération étant intervenue, fixa pour l'avenir dans le compromis de Waldmann les droits du gouvernement et ceux des sujets de l'Etat de Zurich. Il y eut encore d'autres interventions dans les anciens temps, celles en particulier qui eurent lieu à Lucerne, Berne, Fribourg et Soleure, provoquées par l'agitation contre les « mangeurs d'écus » gagnés à la France, interventions également en faveur du peuple et contre les gouvernements — d'autres encore à Schwytz et Unterwald en 1558, à Lucerne en 1569, à Uri en 1578, à Mulhouse en 1586.

« Dans la guerre des paysans, on formula pour la première fois la théorie qu'en cas de troubles intérieurs, les

cantons devaient « sans hésiter ni rechercher qui avait tort ou raison » rétablir l'obéissance des sujets envers le gouvernement menacé, « même quand les magistrats auraient peut-être commis des abus de pouvoir « exorbitant », de telle sorte que, finalement, au xvi^e et au xvii^e siècles on envisagea l'alliance comme une fédération des treize gouvernements cantonaux, à l'exclusion des sujets : entre ceux-ci et le gouvernement existait simplement une dépendance fondée sur le droit du plus fort, dépendance garantie comme telle par les alliances, mais qui ne souffrait aucune intervention de la part des tiers, si ce n'est pour demander à l'occasion clémence et justice. Le droit d'intervention ayant ainsi cessé d'être au service de la justice et n'étant plus qu'un instrument pour maintenir l'ordre apparent, l'ère des révolutions commença, comme il arrive par la force des choses, toutes les fois que, dans un pays, ces deux idées d'ordre et de justice sur lesquelles sont fondées les Etats ne concordent plus ; toutes les fois que l'ordre établi consacre une injustice aux dépens du plus grand nombre, et que la justice ne peut plus être rétablie par des moyens conformes à l'ordre. »

CHAPITRE III

RÈGLEMENT D'AFFAIRES DE LA DIÈTE

En ce qui concerne la Diète fédérale, le règlement des affaires s'est développé peu à peu par la simple pratique, jusqu'à ce qu'elle fût arrivée par ce chemin à des règles fixes. Son contenu est le suivant :

1. LIEU ET ÉPOQUE. — La Diète primitive des quelques cantons avait lieu dans le canton spécialement désigné dans l'alliance en question, dans les cas nécessaires suivant la convention (entre Zurich et les Waldstätten à Einsiedeln, entre Berne et les Waldstätten à Kienholz) ; et en ce qui concerne l'époque, suivant le besoin, au plus une fois dans l'année. Ces Diètes de l'ancien temps siégèrent dans toutes les contrées de la Suisse, parfois même à l'étranger ou en campagne ; « Où flotte la bannière, là est Zurich », disait le Conseil de Zurich devant Cappel en 1529. Il en était de même pour la Confédération et « ces temps pourraient revenir » dit le docteur Karl Hilty. En 1512, les Confédérés à la Diète de Milan installèrent le duc Maximilien Sfoza sur ce trône. Ce fut l'apogée de la fortune et de la gloire des Confédérés que cette manifestation extérieure du succès.

De même, en ce qui concerne les Diètes Confédérales plus tardives, il n'y eut pas, pendant un long espace de temps, de canton spécialement désigné pour celles-ci ; elles se tenaient d'après un tour de rôle dans différents cantons comme Zurich, Berne, Brünnen sur le lac des Quatre-Cantons, encore à Häufigsten près de Lucerne, comme endroits qui, par leur situation au milieu de la Confédération, étaient commodés et agréables pour tous les membres. Ce fut la même chose pour ce qui concerne l'époque comme aussi le mode de convocation et de délibération des affaires ; il n'y eut pendant longtemps aucun principe de posé à leur sujet, mais tout était subordonné à la pression des circonstances.

Une modification se produisit en 1415 avec l'acquisition des bailliages communs à Argovie, car ainsi cela amena à la Confédération une grande augmentation d'intérêts généraux et d'affaires, nécessitant une tenue régulière des Diètes et un règlement d'affaires précis. Cette régularisation de la tenue des Diètes conduisit aux Diètes ordinaires, avec lesquelles se confondaient les comptes annuels ; à côté de celles-ci et par antithèse les autres Diètes, qui ne se tenaient seulement que suivant une nécessité, furent considérées comme extraordinaires ; ainsi fut fondée la distinction entre les Diètes ordinaires et extraordinaires. De 1415 jusqu'à la guerre des paysans en 1715, les Diètes ordinaires se tenaient dans le canton de Bade, dont les nombreuses auberges offraient toutes les commodités désirables : il en était ainsi sous le gouvernement commun des

7 cantons, ensuite des 8 vieux cantons quand Berne se rallia aux autres. Mais, après que par la 4^e paix nationale d'Argovie en 1712, les cantons catholiques eurent perdu leurs droits sur la seigneurie de Bade, ils se refusèrent à paraître à des Diètes plus éloignées, et les Diètes se tinrent dès ce moment jusqu'en 1798 à Frauenfelden.

En ce qui concerne l'époque, celle-ci était ainsi fixée pour les comptes annuels qui précédaient la Diète elle-même, tout d'abord au 3^e dimanche après la Pentecôte, après la fête de saint Jean-Baptiste, puis après d'une manière très ferme, au 1^{er} dimanche de juillet, jusqu'au jour où cette date précédente fut choisie pour le début de la Diète elle-même. Les Diètes extraordinaires étaient convoquées suivant les besoins du moment, sans qu'il y ait jamais eu un principe fixe, d'où la convocation eût pu dépendre, ainsi que l'endroit où l'Assemblée se réunirait. *Chaque canton avait ici le droit de convocation*, tantôt dans un canton, tantôt dans un autre, mais le plus souvent dans le canton de la Diète ordinaire à Bade. Pour les négociations avec la France, l'endroit de réunion ordinaire était Soleure, lieu de résidence de l'Ambassadeur français, ce qui démontre à quel point nous étions privilégiés en Suisse.

En dehors des Diètes générales, ordinaires et extraordinaires, auxquelles prenaient part les envoyés de tous les cantons, et aussi des alliés privilégiés et autres alliés, on en arriva, par suite de la séparation religieuse résultant de la Réforme, à des Diètes particulières confessionnelles des

cantons catholiques d'un côté, et évangélistes de l'autre, pour la délibération de leurs intérêts particuliers. Les Diètes catholiques se tinrent à Lucerne sous la présidence de ce canton ; 7 cantons y prenaient part : Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Fribourg et Soleure, avec le Valais, l'abbé de Saint-Gall et l'évêque de Bâle. Les Diètes évangélistes siégeaient à Argovie sous la présidence de Zurich et comprenaient : Zurich, Berne, Glaris, Bâle, Schaffhouse, Appenzell, Rhodes extérieures, la ville de Saint-Gall et Mulhouse.

2. CONVOCATION. — Sur la convocation des Diètes, pas plus que sur l'endroit et l'époque, il n'y avait les premiers temps de principe déterminé : *généralement à la fin d'une Diète, on décidait où et quand* la Diète suivante devrait se réunir. C'était donc en quelque sorte la Diète elle-même qui se convoquait. Mais lorsqu'après la prise de Bade, cette ville fut désignée pour les assemblées ordinaires, d'abord par la pratique et ensuite par un arrêt décisif, et aussi lorsque l'époque de la session annuelle de l'Assemblée eut été bien fixée, il n'y eut plus besoin d'aucune convocation spéciale pour les Diètes ordinaires. Le terme fixé par la pratique et l'arrêt avait remplacé la convocation : les cantons venaient simplement tous les ans à l'époque convenue aux Diètes ordinaires. Sans cela, c'est-à-dire pour l'établissement d'une Diète ordinaire quand la Diète elle-même ne s'était pas fixé rendez-vous, et plus tard aussi pour la Diète extraordinaire, chaque canton

confédéré pouvait convoquer une Diète. Ainsi ont fait : Schwyz, en 1414, convoqua Lucerne et Berne presque exclusivement pendant la guerre de Bourgogne. Après que, la pratique aidant, Zurich se fut peu à peu élevé à la dignité de Vorort, il lui échut la convocation des Diètes extraordinaires (les Diètes ordinaires étaient à peu près disparues). Si d'autres cantons exigeaient une réunion de la Diète, ils se tournaient désormais vers le Vorort et celui-ci rédigeait immédiatement la convocation ; ce ne fut que par exception et dans les cas urgents que d'autres cantons convoquèrent encore directement une Diète.

Par suite de l'influence funeste et toujours grandissante des ambassadeurs des puissances étrangères sur les affaires fédérales, particulièrement après les campagnes d'Italie et la Réforme, il se créa peu à peu l'abus d'accorder à ces ambassadeurs un droit à la convocation pour une Diète, ce toutefois à leurs propres deniers. Toujours est-il qu'au début ils devaient adresser leurs demandes au gouvernement de Soleure, l'endroit ordinaire de l'Assemblée de la Diète pour les négociations avec la France, lequel ensuite envoyait des convocations à tous les cantons ; c'était un droit indirect de convocation. Cependant, plus tard, ce droit semble avoir été exercé, encore que sans restriction, car l'ambassadeur français Bassompierre convoqua une fois à Soleure, sans en demander davantage, une Diète des cantons confédérés et alliés privilégiés ; cette fois c'était bien un droit direct de convocation.

3. FORMATION DES DÉCISIONS. — Conformément à l'essence de la Diète qui n'était pas la représentation d'un Etat, mais bien plutôt d'une majorité d'Etats souverains sur leurs territoires respectifs, les arrêtés n'étaient pas tant pris par une décision de la majorité qui eût forcé la minorité à s'y conformer, que beaucoup plus par l'union, si bien que seuls les adhérents étaient obligés.

On ne vit jamais d'alliance avec l'étranger conclue par la majorité de la Diète et imposée aux cantons qui s'y opposaient. Dans les affaires intérieures autant, d'ailleurs, qu'elles paraissaient susceptibles de faire l'objet d'un arrêté fédéral, la majorité des cantons décidait, hors dans les affaires religieuses, réglées dans les derniers temps par des arbitrages. En somme, comme nous venons de le dire, la Suisse s'étant développée en une Confédération d'Etats, il en résulta naturellement que toutes les affaires les plus importantes touchant à l'organisation et aux alliances ne pouvaient être réglées par simple décision de la majorité, *mais par Concordats*, et partant que toute revision de la Constitution ne pouvait avoir lieu qu'à l'unanimité. Mais, pour le détail, il n'y eut jamais de partage précis entre les compétences de la Confédération et celles de ses membres.

Mais le principe de la majorité s'appliquait de la manière et dans l'étendue suivantes :

(A) Avant tout pour l'administration des possessions communes. Ici le principe de la majorité des cantons souverains décidant pour l'ensemble fut connu assez tôt. Dans

ce cas les cantons ne se trouvaient pas vis-à-vis les uns des autres comme des Etats particuliers, mais ils s'entendaient comme des régisseurs communs de possessions communes. Celles-ci n'étaient pas réparties entre les cantons souverains « *regierenden* », mais ils restaient formés en un tout bien compact, dont le pouvoir souverain appartenait en commun à une majorité de cantons suisses, mais seulement à la majorité.

Il en était ici en quelque sorte comme d'une possession commune à plusieurs personnes : la propriété commune ne peut être aliénée ou hypothéquée, ou même seulement modifiée dans l'essence de son but final, sans le consentement de tous, c'est-à-dire par une décision juridique ; mais par contre les arrêtés de la majorité sont admissibles pour la mise en valeur et l'administration ordinaire de la chose.

Toujours est-il que pour les pouvoirs généraux le principe de la majorité ne fut pas mis en pratique dans les affaires confessionnelles (sans cela les Réformés eussent été complètement étouffés sur ce terrain, car les cantons catholiques détenaient la majorité), mais on appliqua l'égalité suivant les communes ; chacune d'elles pouvait se décider dans la majorité pour l'une ou l'autre confession, et celle-ci devenait la seule exclusivement valable dans la commune.

(B) De là le principe de la majorité gagna aussi les affaires de la Confédération, dans la mesure où elles étaient expressément prévues dans les alliances mêmes ou

les traités particuliers (comme par exemple dans le « Verkommiss » de Stanz) ; ainsi pour les affaires concernant les ordonnances sur la défense générale du pays contre l'ennemi étranger, la délégation d'Ambassadeurs communs pour les Etats étrangers, les dispositions fédératives (conformes aux traités d'alliance) sur l'observation de la procédure fédérale, des règles et mesures pour l'éteouffement des troubles intérieurs et de la dénonciation de la paix.

(c) Le principe de la décision de la majorité s'étendit plus loin, même sur des cas qui n'étaient pas expressément prévus par les alliances et traités, à savoir pour les choses concernant le bien-être et l'honneur de la Confédération dans son ensemble. En 1515 la Diète alla même jusqu'à autoriser ce principe ; mais viurent les guerres confessionnelles qui entravèrent plus que jamais la délibération des affaires générales de la Confédération.

CHAPITRE IV

LOIS CONSTITUTIONNELLES APPLIQUÉES PAR LA DIETE.

MODIFICATIONS IMPORTANTES APPORTÉES PAR LA DIETE

AU DROIT FÉDÉRAL DE 1815 A 1848.

PROJETS DE REVISION

Il ne faudrait pas cependant croire comme on l'a souvent prétendu que du temps de la vieille Confédération, il n'y avait aucune espèce de constitution applicable pour tous les cantons. Elle était mal définie, mais elle existait.

Aux lettres d'alliance entre confédérés l'intérêt collectif ajouta des mesures générales et conduisit à des actes politiques communs. Les premières périodes de l'histoire Suisse offrent trois actes de ce genre d'une grande importance, et que l'on peut qualifier en style moderne de lois constitutionnelles. Ce sont : 1^o la Charte des Prêtres « Pfaffenbrief » 1370 ; 2^o la Convention de Sempach en 1393 et 3^o le Convent de Stanz en 1481.

« Dans la suite on n'y ajouta plus dans les divers traités de paix publique, que le principe de la parité religieuse ; pour le reste, l'antique Confédération en demeura à cette

constitution jusqu'à sa chute. *Aussi est-ce très certainement une erreur de faire consister l'essence de la Confédération d'États dans l'existence de simples traités et dans le manque d'une Constitution.* L'élément constitutionnel est commun à toutes les alliances, quelque nom qu'elles portent, aussi bien que l'élément concordataire .»

Le nouveau droit fédéral fit des progrès importants par suite des préceptes organiques, que la Diète avait établis pour l'exécution immédiate du Pacte fédéral. Il faut retenir comme tel tout d'abord, l'arrêté du 25 juillet 1817, concernant les formes à observer pour l'ouverture solennelle de la Diète, et le règlement de la Diète du 7 juillet 1818. Comme il arrivait souvent que quelques délégations, n'ayant pas d'instructions suffisantes, ne votaient seulement pour un arrêté que sous réserve de ratification, il fut décidé le 6 juillet 1819, que les États intéressés auraient jusqu'à la session ordinaire suivante de la Diète pour se prononcer là-dessus, sans quoi ils seraient présumés avoir accordé le droit de vote à leurs députés. A l'égard des négociations des cantons isolés avec les états étrangers, l'arrêté du 22 août 1803 fut modifié dans ce sens le 22 juillet 1819 :

1° Quand les États confédérés concluent avec l'étranger des traités qui sont de leur compétence d'après le Pacte fédéral, à savoir les capitulations militaires et des traités sur les matières de police ou économiques, ils doivent les présenter à la Diète, avant que ceux-ci aient obtenu la

ratification des hauts pouvoirs du canton. Ces traités pourront entrer en exécution, seulement après que la Diète se sera assurée que leur contenu ne puisse nuire en rien ni à l'Union fédérale, ni aux alliances déjà existantes, ni aux droits des autres cantons.

2° Mais quand les cantons concluent avec les états étrangers des contrats purement économiques, qui ne peuvent en aucune façon contenir des obligations politiques, ils peuvent alors les présenter seulement à la Diète suivante, en exposant en toute sincérité les conditions du contrat.

Un progrès dans les relations de la Suisse avec l'étranger était que déjà le 8 août 1816, la Diète s'était prononcée pour l'établissement de consulats de commerce suisses dans les États où des Suisses étaient établis comme marchands, et réglait même déjà le mode de nomination, de même que les obligations des consuls. Ce fut dans l'intérêt de l'honneur national et d'une situation de droit public digne de la Confédération, que la Diète, le 8 août 1828, invita les cantons à ne plus permettre, sur leurs territoires, d'enrôlements pour l'étranger, ni de capitulations militaires.

La Diète avait, par ses forts empiètements, préservé la Confédération de toute solution factice, et sauvé des soulèvements les autorités des organes fédéraux.

Déjà en 1830 beaucoup de confédérés demandaient la revision, en particulier la jeune génération. L'initiative fut prise par le canton de Thurgovie qui proposa une

notable amélioration du Pacte fédéral de 1815 à la Diète ordinaire de 1831.

A la Diète extraordinaire de 1832, pendant qu'on concluait le concordat des Sept, Baumgartner de Saint-Gall, Karl Schnell de Berne et Kasimir Pfyffer de Lucerne travaillaient un projet de constitution suisse, qui parut ensuite imprimé sous la signature d'une société de confédérés. Ce projet installait une Diète de 60 membres *qui devaient voter sans instructions et suivant leur propre conscience*. Zurich, Berne, Saint-Gall, Argovie et Vaud obtenaient 4 députés, Lucerne, Fribourg, les Grisons, Thurgovie, Tessin et Valais 3 députés, et les autres cantons 2 seulement. La Diète devait, comme jusqu'alors, se rassembler tour à tour dans les villes fédérales de Zurich, Berne et Lucerne.

Les principes du projet de confédération, d'après l'arrêté travaillé par la commission de Baumgartner, sont les suivants : les cantons ne conservent pas seulement leur souveraineté, en tant que le pouvoir fédéral n'aura pas à souffrir de leurs droits, mais encore un droit égal de vote à la Diète. *Cette dernière se compose de 44 députés qui, en règle, doivent voter suivant leur conscience*. Par exception, cependant, les cantons ont à donner des instructions pour les affaires suivantes : alliances et traités de nature politique avec l'étranger, déclarations de guerre et conclusions de paix, reconnaissance d'Etats et de gouvernements étrangers, intervention armée pour cause de troubles dans un canton sans la demande du gouvernement de celui-ci, dé-

crets au sujet de la compétence des pouvoirs fédéraux quand celle-ci sera contestée, commentaires des préceptes fédéraux, délibération et revision au sujet des troupes et du contingent d'argent, revision des principes fédéraux. Plus loin même, les arrêtés de la Diète pris à la majorité des députés votants doivent recevoir, pour leur validité, la sanction supplémentaire de 12 cantons; celle-ci doit en règle survenir dans l'espace de six mois, et ceci pour les traités de nature non politique avec l'étranger, pour la garantie des constitutions des cantons, pour les lois nécessaires à l'exécution des décrets fédéraux, de leur modification et de leur abrogation, pour la création ou la suppression de charges fédérales fixes à l'intérieur et d'agences diplomatiques à l'étranger, enfin pour la diminution des frais d'intervention. Le droit de proposition près de la Diète appartient en partie au Conseil fédéral, en partie aux cantons, en partie à chaque député.

Le jugement de Blumer-Morel sur la vieille Confédération suisse n'est pas très favorable : « Les besoins et les lacunes de la vieille Confédération suisse étaient si apparents qu'ils étaient vivement sentis et reconnus, non pas seulement par les adversaires de principe, dont le nombre allait sans aucun doute toujours croissant depuis le déchaînement de la Révolution française, mais même aussi par les chauds partisans de l'ordre existant. Dans un plan de Constitution que les hommes de la réaction proposèrent en Suisse pendant l'été 1799, par suite des avances

de l'Autriche, nous trouvons le jugement suivant des plus remarquables sur l'état de la vieille Confédération :

« Les différents Etats étaient seulement réunis par des liens plus ou moins relâchés, par le souvenir de guerres subies ensemble, et de quelques possessions communes. L'unité des confédérés, même vis-à-vis de l'étranger, existait au fond beaucoup plus en idée qu'en réalité, car elle n'était représentée par aucune autorité ayant un pouvoir sérieux sur elle. Les assemblées habituelles des envoyés des Etats suisses n'étaient en réalité que des Diètes de compte annuel pour l'acceptation des comptes et la discussion des pourvois contre les pouvoirs communs ; elles n'ont servi ici et là que d'accessoires pour la délibération des affaires générales. Aux Assemblées extraordinaires, il manqua toujours une toute-puissance comme aussi des moyens d'ensemble, et la majorité elle-même n'avait aucune autorité pour assurer l'exécution des règles utiles et bien mesurées. La mauvaise volonté d'un seul Etat paralysait le progrès de toutes les affaires générales ; et même pour l'exécution d'arrêtés pris à l'unanimité, on ne disposait d'aucun moyen suffisant. Aux époques de péril venant de l'étranger, les hommes d'Etat suisses n'étaient pas menés par une même volonté, une même fin ; il en résultait qu'ils ne pouvaient jamais montrer un ensemble, et que les moyens inégaux et les opinions partant de bons sentiments employés contre la force qui les attaquait, ne devaient pas seulement être inutiles, mais même nuisibles au but commun à atteindre. »

DEUXIÈME PARTIE

CRÉATION DU CONSEIL DES ETATS EN 1848

—

CHAPITRE I

MISE EN TRAIN DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE de 1848

Les organes qui entreprirent la réforme au nom des cantons, furent d'abord la Diète, puis le Grand Conseil et le peuple des cantons, en tant que les décrets de la première aboutissaient aux cantons, et que ceux-ci délibéraient et votaient à leur sujet. Les deux corps, Diète d'un côté, Grand Conseil et peuple des cantons de l'autre, avaient comme organes de la Réforme fédérale une assiette basée sur des principes différents.

Le grand Conseil et le peuple des cantons n'étaient pas des organes faits pour les affaires fédérales, mais bien seulement la Diète, en dehors du Vorort, qui n'entre pas ici en considération.

La Diète était l'organe de l'Union fédérale, et établie comme telle par le pacte fédéral lui-même : elle était donc le seul organe propre aux affaires fédérales. Parmi celles-ci se trouvait la réforme fédérale, comme cela a été admis, mais qui n'avait pas été prévue par le pacte fédéral, ni dans ses dispositions générales (la modification ou la suppression d'elle-même ne pouvant être le but d'une Confédération), ni dans ses dispositions positives. Mais la revision ou réforme fédérale est bien certainement pour une Confédération établie une affaire fédérale ; et comme il n'existait aucun autre organe capable de remplir ce but, la Diète était donc bien le seul organe admis pour traiter de cette affaire fédérale, bien que sortant de l'ordinaire.

C'était donc la Diète et non les cantons, qui était l'organe désigné pour accomplir la réforme, et bien la Diète considérée comme telle. « Ce ne serait aussi absolument pas juridique, dit Fleiner, de soutenir que dans les délibérations du projet de Constitution de 1848, l'assemblée des représentants n'avait pas agi comme un organe de la Confédération d'Etats, mais comme un Conseil général de constitution. De même qu'il existait une Confédération, de même il existait aussi une organisation fédérale dans la Diète même, et la réforme fédérale étant comprise parmi les affaires fédérales, c'était donc aussi la Diète, pouvoir établi pour les affaires fédérales, qui était l'organe désigné pour la réforme fédérale. Si la Confédération avait été à créer tout de neuf, on aurait établi pour son projet et sa délibération un conseil de Constitution de

forme quelconque, parce qu'il n'y aurait pas encore eu de Diète ; mais comme celle-ci et la Confédération existaient déjà auparavant, ce fut donc elle, sans aller plus loin, qui entreprit la délibération de la réforme fédérale comme une affaire fédérale. » Une toute autre question est celle de savoir avec quel nombre de voix la Diète pouvait décider de la réforme, était-ce uniquement par l'unanimité des voix ou simplement par la majorité ; cette question s'appliquait aussi aux autres organes de la réforme fédérale, les organes cantonaux, ne concernant pas sans doute ces organes comme tels, mais bien les ayants droit, les cantons, au nom desquels l'organe siégeait.

La majorité libérale qui avait fait pencher la balance de son côté pour toutes les questions à la Diète de 1847, avait aussi repris en main avec vigueur l'affaire restée depuis longtemps en suspens de la revision fédérale. Avant de s'attaquer à l'organisation des pouvoirs fédéraux, on délibéra sur les dispositions générales, et pour cela il ne pouvait manquer d'arriver que les projets de 1832 et 1833 fussent considérés comme des travaux de valeur et souvent consultés.

Mais, tandis qu'au sujet des « dispositions générales » de la Constitution fédérale la Commission de revision de 1848 avait pu s'entendre très facilement, ce fut au contraire pour elle un très difficile problème à résoudre que l'organisation des plus hauts pouvoirs fédéraux. Ici les intérêts et les prétentions de droits des grands et petits cantons

se trouvaient diamétralement opposés, et bientôt il fut très clairement évident que l'on ne pourrait s'en remettre à quelque coutume historique ou seulement à des projets plus anciens, mais qu'il faudrait créer quelque chose d'entièrement neuf. Dans les projets de Confédération de 1832 et 1833, la vieille Diète avait été maintenue avec les mêmes droits de vote des cantons, sauf que les députés ne devaient plus recevoir d'instructions de leurs cantons pour toutes les affaires mais seulement pour les plus importantes. Le besoin d'entreprendre la réorganisation des pouvoirs fédéraux, vivement senti par une importante majorité des hautes compétences fédérales, fit que tous les projets ne trouvaient guère de succès auprès de certains cantons, et qu'ils changeaient par suite complètement. Au moment de la réforme de 1848 c'étaient, de nouveau comme autrefois, les petits cantons qui tenaient énergiquement à ce que la composition jusqu'alors admise de la Diète, en particulier la proportion de la représentation ne fussent pas changées ; sur ce sujet ils en appelaient à leur *droit historique*, qui pourrait seul les sauver de la conquête, et en même temps, à *la proclamation de la Diète d'octobre 1847*, où elle avait promis aux Etats du Sonderbund que leurs droits et libertés ne seraient pas touchés.

Là-dessus les grands cantons faisaient valoir, que si le droit de vote égal devait se maintenir à côté des compétences très étendues du pouvoir fédéral, cela serait non seulement la consécration d'un rapport de droit nouveau, mais encore une inadmissible extension des droits des

petits cantons aux dépens des gros. Ils démontrèrent qu'eux-mêmes formaient dans la Confédération une part bien plus forte que les petits cantons, et par suite réclamaient pour leurs populations dont les intérêts les plus puissants se trouvaient en jeu, une représentation proportionnelle dans les pouvoirs fédéraux. Un moyen terme entre le système du droit de vote égal et celui d'une représentation suivant le nombre de têtes se présentait, en conservant, suivant l'exemple de l'acte de médiation, la Diète comme seul grand pouvoir fédéral, tout en concédant dans celle-ci quelques voix de plus aux grands cantons qu'aux petits ; mais ce moyen terme n'obtint pas la faveur de la grosse majorité de la commission de revision, parce qu'on n'y trouvait pas de principe fixe. La commission partit du point de vue que si l'on considérait seulement les cantons en leur qualité d'Etats souverains, ils étaient sur ce point aussi égaux qu'ils pouvaient être différents sur les autres, c'est-à-dire par leur population, leurs troupes et leur budget. Une représentation plus forte des grands cantons serait ainsi justifiée si l'on voulait assurer à la nation suisse considérée comme telle une représentation dans les pouvoirs fédéraux, en laissant de côté les cantons. En fait on acceptait, avec une faveur croissante, l'idée de créer un pouvoir qui, absolument indépendant des cantons, aurait à manifester seulement les volontés de l'ensemble du peuple suisse, avec la considération des nouveaux droits puissants confiés à la Confédération. Dans la commission de revision personne ne pensait cependant

à créer seulement un conseil national qui aurait à exercer le plus haut pouvoir fédéral à la place de la Diète ; on sentait qu'une telle institution supprimerait complètement l'importance des cantons et mènerait la Suisse à l'Etat unitaire.

L'organisation des pouvoirs législatifs a donc été discutée et rediscutée dans les délibérations de la Commission, car à chaque pas en avant, un peu important, s'élevaient de nombreuses difficultés qu'on cherchait à leur opposer. La raison principale de tous ces embarras, consistait en ce qu'au début et même pendant une grande partie des délibérations, on ne savait pas encore très bien si l'on s'en tiendrait en substance à la forme branlante, employée jusqu'alors, ou si l'on fonderait un Etat fédéral plus compact. « Au reste, il est évident, disait le représentant de Glaris à l'occasion de la première délibération du projet à la Diète, que dans une Confédération d'Etats, dont le principe repose sur le minimum possible de restrictions de la souveraineté de ses Etats-membres, et qui n'accorde au pouvoir confédéral que les droits absolument nécessaires pour atteindre son but, *la source de tout pouvoir fédéral doit aussi jaillir de ces Etats-membres.* Il est donc évident que dans un Etat unitaire, où le principe fondamental est exclusivement l'unité et l'indivision de la nation, on ne pourra selon les principes démocratiques, confier l'exercice du pouvoir suprême qu'aux mains d'une représentation élue d'après la masse de la population. Mais la Confédération exige que, aussi

bien les cantons pris séparément que la Confédération, soient souverains jusqu'à une certaine ligne de démarcation à déterminer fixement. La Confédération d'Etats doit organiser son pouvoir suprême de façon à ce que, par là-même, *les deux éléments dont il est question se trouvent pris en considération.* »

CHAPITRE II

DIFFÉRENTS SYSTÈMES D'ÉTAT FÉDÉRAL

EN PRÉSENCE EN 1847

Mais avant d'arriver à cette conviction, on travaillait dans la commission de révision et en partie aussi dans la Diète, trois espèces de systèmes d'État fédéral, tous ensemble :

1. Le système cantonal, le plus étroit, d'après lequel chaque canton, en tant que souveraineté concrète, jouissait comme jusqu'alors d'une même représentation et d'un même droit de vote, en compensation des prestations économiques et militaires qui lui incombent vis-à-vis de la Confédération. Les petits cantons notamment, Uri, Schwyz, Obwalden et Appenzell voulaient s'en tenir à la représentation en usage jusqu'alors. La population des cantons intérieurs veillait avec jalousie sur le droit de représentation égale qui lui avait été accordé par la Confédération, droit qu'elle considérait comme un héritage d'un siècle d'histoire écoulée.

Ils avaient dû se résigner à perdre deux fois ce droit

d'égalité, mais seulement contraints par la force, d'abord en 1798 par suite de l'ordre suprême de la première République française, ensuite à l'époque de la médiation, sur l'ordre du protecteur Napoléon. Les cantons d'Uri n'auraient pas volontairement renoncé à ce droit, et auraient veillé sur lui avec le plus grand soin, pour que le bien qu'ils avaient reçu de leurs pères pût être transmis intact à la postérité. Il était aussi question des très anciens rapports contractuels, qui décidaient les bases fondamentales de la vie commune des cantons isolés. Il y avait là une grosse difficulté, que de vouloir jeter par dessus bord une telle base, maintenue à travers des siècles d'histoire. Mais si l'on voulait supprimer ou diminuer les anciens droits, si par-dessus le marché les nouveaux rapports n'étaient pas acceptés par un arrangement à l'amiable, alors les petits cantons retourneraient à leur souveraineté primitive.

Si la Diète, même dans la proclamation du 20 octobre 1847, avait solennellement proclamé le maintien du droit fédéral existant, la reconnaissance des droits acquis par les cantons, alors les cantons de l'ancien Sonderbund, auraient arrêté les capitulations, et par suite des nouveaux engagements pris par les représentants en Landsgemeinde publiques, le peuple des vieux cantons se fût tourné vers le nouvel ordre des choses et aurait pris part à la revision fédérale.

A côté de ce cantonalisme strict se montrait un autre plus modéré, représenté par Zug, Glaris, Grisons, Thurgovie et le Valais. Au lieu d'opposer l'un à l'autre

l'élément national et l'élément cantonal d'une manière aussi tranchée, comme cela arrive dans le système des deux chambres, *on devait au contraire les égaliser*. Ceci pourrait avoir lieu, en accordant dans l'un des pouvoirs législatifs un peu plus de représentants aux grands cantons qu'aux petits, non pas- cependant en proportion du nombre des citoyens. L'élément national serait ainsi représenté par la prise en considération de la population, par l'élection des représentants par le peuple, et par la discussion libre et sans instructions ; mais l'élément cantonal le serait aussi par la représentation seulement approximative, ainsi que par un droit de veto suspensif des cantons pour certains cas importants. *Ceci était un système analogue à celui de la médiation*. Les cantons seraient divisés en cinq classes, d'où l'on formerait une Diète de 70 représentants. On trouva ceci illogique, quoique juste, sous un certain rapport ; car du moment que les *cantons figuraient à la Diète comme Etats souverains, ils devaient être mis, en principe, tous sur le même pied*.

2. *Le système national* où le peuple seulement était représenté et *pas du tout les cantons* ; en sa faveur se prononçaient les envoyés de Berne, Zurich et Argovie, avec cette différence toutefois que *Zurich voulait conserver aux cantons le veto pour certains arrêtés*, tandis que les autres ne voulaient pas en entendre parler. Dans cette proposition dominait la considération que la marche des débats serait ainsi organisée le plus simplement possible.

Plus tard, au milieu de conflits perpétuels, on conseilla un système de deux chambres; mais alors la Suisse retomberait dans le mal même où elle avait été amenée par la vieille Confédération, et dont elle cherchait à se libérer ! Ce n'était qu'avec une Chambre unique, et naturellement la Chambre nationale, qu'on pouvait amener le progrès dans la nouvelle Confédération ! La Chambre cantonale au contraire considérerait comme un devoir de protéger constamment les intérêts des cantons et cela dans la plus grande étendue possible ! Une conséquence de cette institution serait que le C E serait opposé comme *ex officio* à tout développement national étendu, et affaiblirait le pouvoir central ! Mieux même, le C E contribuerait énormément au détournement des affaires ! Du reste Zurich ne voulait pas exclure toute participation des cantons, en confiant au C N un plein pouvoir indépendant; il voulait au contraire conserver aux cantons une voix décisive dans certains cas, par exemple : pour les alliances et traités avec l'étranger, les déclarations de guerre et les conclusions de paix, les lois sur les matières militaires, celles qui nécessitent des subventions et des emprunts, le maintien du titre des monnaies, des poids et mesures, des tarifs douaniers et « grenzgebühren ». D'un autre côté, on proposa pour ce système des élections indirectes.

3. — Le *système national-cantonal* dans lequel le peuple et les cantons devaient être représentés. Mais ici aussi on trouvait deux opinions : est-ce que les représen-

tants du peuple et ceux des cantons devaient se réunir dans une même chambre, dans laquelle la majorité des voix déciderait de toutes les affaires, ou bien formerait-on deux chambres, l'une avec les représentants du peuple, l'autre avec les envoyés des cantons? La proposition d'une seule chambre composée en tout de 70 représentants du peuple et de 25 envoyés des cantons n'obtint aucun succès, en partie parce que la réunion en assemblée de membres de provenance différente péchait par la logique, en partie parce que les cantons se seraient sentis subordonnés au peuple, auquel une supériorité numérique eût été ainsi assurée. Il ne resta donc que le système des deux chambres, celle du peuple et celle des cantons. Mais on se tromperait si l'on croyait que l'opposition avait été vaincue à si bon compte, et il fut soulevé dans le cours des discussions toutes sortes d'objections contre le système des deux chambres.

SECTION I

INTRODUCTION DU SYSTÈME DES DEUX CHAMBRES EN SUISSE

Il y a au fond du système des deux Chambres une double idée *technique* d'une part, *politique* de l'autre. Au point de *vue technique*, il fournit, dit-on, un travail législatif d'autant meilleur qu'il est plus soigné.

Les points de vue politiques qui se rattachent au système des deux Chambres sont d'une nature à *la fois générale et spéciale*. En *général*, dit-on, et en cela on a parfaitement raison, le système des deux Chambres exerce sur la politique et sur la législation une influence modératrice et pondératrice. La lenteur de la marche des affaires est déjà favorable à un examen plus calme et modère les accès par trop violents des passions politiques. Il en est, en quelque sorte de cela comme d'un des sauvages torrents de montagne qui doit traverser deux lacs : on est sûr qu'il y déposera les débris qu'il entraîne avec lui et qu'il poursuivra son cours purifié et plus tranquille. Le système des deux Chambres purifie donc et calme les passions politiques, tandis que d'autre part, il renforce l'impulsion de nouvelles idées, surtout lorsque, comme

c'est le cas en Suisse, l'initiative appartient également à chacun des deux Conseils.

Mais à un point de *vue spécial*, le système des deux Chambres revêtira presque partout le caractère d'une représentation de deux intérêts principaux dominant dans l'Etat, et garantira une représentation plus complète de la vie politique. En Angleterre, c'est en partie la noblesse, mais en elle et avec elle en même temps l'intérêt de la propriété foncière et de la culture du sol qui sont représentés dans la Chambre des Lords; tandis que dans la Chambre des Communes, c'est la bourgeoisie, mais en elle aussi l'intérêt du commerce et de l'industrie. Il en est exactement de même en Prusse et en Autriche. En France et en Italie, les Sénats doivent représenter plutôt dans tous les domaines supérieurs de l'art, de la science et de la religion, ces intérêts que l'on comprend sous le nom de conservateurs, tandis que l'on désire voir représenter dans les Chambres des Députés plutôt les éléments progressifs, les intérêts du jour. Tels sont les points de vue politiques qui ont fait reconnaître qu'il était désirable d'introduire le système des deux Chambres, même dans des Etats unitaires. Dans les U. S. A., la Suisse et dans l'Empire allemand, il s'y joint encore un nouvel élément. On veut ici dans le Conseil que l'on nomme en Amérique Sénat, en Suisse Conseil des Etats et en Allemagne Conseil fédéral, représenter encore les intérêts des Etats particuliers, pour autant qu'ils sont en rapport avec la Confédération.

Voici comment le système a été introduit en Suisse en 1848. Le parti du mouvement avait alors pour mot d'ordre: « *Une Confédération nationale à la place d'une Confédération de Seigneurs.* » On qualifiait ainsi le Pacte fédéral de 1815. On érigea en principe, de ce côté-là, que la future représentation de la Confédération devait procéder de l'élection populaire. Mais personne ne pouvait méconnaître que par là, on se rapprochait extrêmement de l'Etat unitaire; aussi réclama-t-on d'autre part, le maintien du mode de représentation des cantons. Alors le Président du conseil d'Etat de Genève *James Fazy*, et le conseiller d'Etat *Rüttimann* de Zurich, qui plus tard s'est élevé un monument durable par son ouvrage sur le droit public de l'Amérique du Nord et même une certaine presse, proposèrent comme moyen-terme le système des deux Chambres, qui permettait de faire droit aux deux points de vue, une Chambre nationale représentant l'égalité des droits des citoyens et une Chambre des Etats représentant l'égalité des droits des cantons. Cette proposition fut adoptée à une grande majorité.

Dans la commission se trouvait le Landamman *Munzinger*, qui, avec la force de la conviction la plus complète, prétendait que c'était le seul moyen d'arriver à égaliser les droits contraires des grands et petits cantons, et se prononçait pour lui, avec toute l'autorité que lui donnait sa longue pratique des affaires fédérales suisses. Peu à peu les membres des cantons d'*Uri* purent eux-mêmes arriver à se contenter d'un système, qui, au premier coup

d'œil, leur paraissait si étrange, mais qui au moins paraissait offrir encore quelques avantages à leurs cantons, à l'encontre de la pure représentation d'après le nombre d'habitants.

La 1^{re} section de la Commission de revision fédérale ne mit pas encore sur le tapis le système des deux Chambres pur, quand elle proposait pour la majorité des affaires, la communauté de délibération et de vote des deux Chambres. Là-dessus la Commission entière dans la mémorable séance du 23 mars, se prononça pour le principe juridique de la délibération séparée des deux Conseils sur tous les tractandus de l'Assemblée fédérale. Elle ajoutait d'ailleurs libéralement cette chose singulière, que dans les cas où la Chambre des Etats ne pourrait obtenir une majorité, l'arrêté de l'Assemblée nationale entrerait en force de lui-même. On s'était facilement entendu sur la création d'un Conseil fédéral comme pouvoir exécutif, à élire par les deux Chambres réunies, comme aussi d'un Tribunal fédéral. Le 30 mars la Commission termina sa délibération générale. Ce système des deux Chambres amenait une représentation des cantons à côté des députés du peuple suisse. Voyons maintenant les objections que l'on a soulevées contre lui au cours des discussions.

Le projet présenté contenait ce point épineux, *qu'il abandonnait le fondement historique, et s'aventurait sur un terrain où la Confédération ne s'était jamais livrée à des expériences*. Si on le soumet à un examen impartial,

on ne peut pas se dissimuler que sur ce chemin on se dirigeait à toutes voiles vers la République Helvétique. En vérité le projet ne contenait aucune allusion à ce sujet : au contraire il entendait conserver encore le principe cantonal comme un facteur important. Mais il était bien évident d'après la nature de la chose, que la représentation nationale était décidée à faire abstraction des restrictions apportées par les cantons, et à laisser l'élément cantonal se consumer en lui-même. Si l'on va plus loin et que l'on considère combien, dans les plus grands Etats voisins, l'instinct du peuple se porte du côté de la représentation unitaire du pouvoir public, de l'Unitarisme, et cela est vrai non seulement en France où l'unité est habituelle, mais aussi dans la Confédération d'Etats mal attachée qu'est l'Allemagne; on peut donc prévoir presque avec certitude, que pour la Suisse aussi le temps n'était pas éloigné où les barrières cantonales opposées au gouvernement unitaire, devraient succomber sous leur destin. Si le C E proposé semblait devoir protéger les droits des cantons, on ne pouvait guère espérer que cette institution fût de longue durée ; il était bien à craindre que dans la première circonstance d'une contradiction insurmontable entre les deux Chambres, le CN ferait abstraction du C E, et que tôt ou tard l'importance de la représentation cantonale deviendrait une pure illusion.

Un reproche plus sérieux contre le système des deux Chambres consistait en la marche traînante que suivraient désormais nécessairement les affaires. Déjà les délibéra-

tions du C N devraient durer très longtemps à cause du grand nombre de ses membres ; si alors le C E ne confirmait pas en gros ou à forfait les arrêtés qu'il avait pris, la chose devrait revenir une deuxième fois et peut être même une troisième et quatrième fois en délibération au C N jusqu'à ce que les deux Chambres pussent arriver à s'entendre. A ce sujet on s'était plaint tant et plus jusqu'alors du *modus procedendi* de la Diète, comme trop lent, et maintenant l'on voulait établir une institution qui dépasserait encore la Diète en lenteur.

D'autre part on considérait le point de vue des frais. Jusqu'alors ils étaient 22 votants et la délibération des affaires durait au moins deux mois. Avec le système projeté, ils seraient près de 150 à se réunir ; leurs sessions annuelles devraient certainement nécessiter une durée de 100 jours par suite de l'augmentation du nombre des affaires et d'une décision plus lente, ce qui avec une indemnité journalière de 10 francs par tête, constituerait une dépense annuelle d'au moins 150.000 francs. Il était bien évident que, de cette façon, presque chaque arrêté de l'A F exigerait de gros sacrifices de temps et d'argent, et qu'un coûteux appareil qui pouvait convenir à un grand Etat ne fût pas bon pour un petit.

Le système des deux Chambres *n'était ni simple, ni compréhensible, et par là-même ne pourrait pas devenir populaire*. Le peuple n'aime pas de telles combinaisons ingénieuses ; en principe il aime comprendre facilement ; dans tous les cas il ne pourra pas accepter avec plaisir des

institutions qui coûteraient inutilement beaucoup d'argent.

Plus importante encore que le côté économique était la question de savoir s'il serait possible de trouver dans les cantons suffisamment de gens capables d'être élus à la Chambre des Représentants, sans pour cela être obligé de décimer les pouvoirs cantonaux, et au détriment des affaires. Dans bien peu de cantons, se trouvaient, en dehors des fonctionnaires, des gens en nombre suffisant, prêts à s'éloigner peut-être pendant des mois du centre de leurs occupations et à demeurer dans l'endroit des délibérations des pouvoirs fédéraux. Si l'on admet aussi que ceci nécessite une force intelligente, alors les soucis de la maison et de la profession l'emporteront haut la main sur les considérations du patriotisme, et les hommes capables ne seraient que trop fortement portés à refuser une mission comportant de tels sacrifices.

Un danger qui donnait à réfléchir était vraiment celui qui *pourrait résulter* de la pleine indépendance d'allures des deux Chambres, de l'incapacité totale où pourrait se trouver l'A F de décider un arrêté. Sans doute si le C E remplissait vraiment sa mission d'être le représentant des intérêts cantonaux, s'il ne devait pas se plier sans réserve aux volontés du peuple suisse, exprimées par sa majorité dans le C N, il devrait alors dans la plupart des cas et justement les plus importants, s'opposer aux décisions du C N et empêcher la mise en exécution des lois et arrêtés fédéraux. Il manquait pour ce cas de divergence,

le troisième membre ayant les qualités nécessaires pour aplanir les oppositions. Dans la monarchie constitutionnelle, ce troisième membre se trouve être le prince ; dans les U S A c'est, d'un côté, le président de la Confédération, de l'autre le gouverneur. Seulement, en Suisse, on était peu porté à accorder à une personne ou bien à un troisième pouvoir des attributs à peu près royaux, entre autres celui de trancher et de décider, en cas de conflits, entre le C N et le C E.

Toutes ces raisons et bien d'autres furent opposées au système des deux Chambres. A côté de cela on ne s'entendait pas non plus sur la dénomination à donner aux deux Conseils. Pour le C E, l'on proposa successivement les noms de diète, chambre cantonale, chambre des Etats, conseil des Etats ; pour le C N les désignations de grand conseil, conseil des représentants, chambre du peuple, assemblée nationale, C N. Ce ne fut que dans la vingt-neuvième session de la commission que l'on put fixer définitivement les dénominations actuelles des pouvoirs. Pendant que la lutte rendait houleuse le sein de la commission de revision, la presse s'emparait aussi de l'objet en litige. Le docteur Louis Snell proposa une représentation nationale par élections directes du peuple, quoique ne reposant pas strictement sur le chiffre de la population, avec un veto des cantons en face des arrêtés de celle-ci. James Fazy, à Genève, et Rüttimann, du conseil de gouvernement de Zurich, prônaient le système nord-américain

des deux Chambres, qui avait déjà été conseillé par Troxler, 30 ans auparavant. Son plan qui avait paru très hardi à ce moment devait s'exécuter en 1848. Surtout après les suites de la Révolution française de février, le système des deux Chambres fut remis en avant et discuté dans la commission, défendu en particulier par le Landamman Munzinger de Soleure, comme le seul qui fut en état d'aplanir les divergences existant entre les différentes opinions. Par percement progressif, ce système arriva à être discuté à la session de la commission du 23 mars, et 17 voix se prononcèrent en faveur des deux Chambres avec délibération séparée.

Du reste les raisons sérieuses ne manquaient pas aux défenseurs de cette forme de représentation.

(A) Par l'installation du système des deux Chambres, a-t-on soutenu à la Diète, on satisfaisait les besoins et les exigences aussi bien du droit naturel que du droit historique. Par l'une des deux Chambres, on offrait au peuple suisse un organe législatif pour faire savoir sa volonté, et dans l'autre les cantons trouveraient le moyen de faire valoir leur souveraineté particulière. On devait se prononcer pour le maintien du C E, du moment qu'on s'était résigné à abandonner aux cantons, considérés comme souverainetés particulières, une réelle importance. Voulait-on supprimer cette deuxième Chambre, alors tout le pouvoir législatif reposait entre les mains d'un C N ; il n'y aurait plus ainsi aucune garantie contre les empiètements que, même dans un bon sentiment, les pouvoirs fédéraux

se permettraient sur les cantons, et qui feraient du cantonalisme une illusion. Dans tous les cas il fallait préparer les deux Chambres au système réclamant un veto, une sanction des cantons pour certains arrêtés des pouvoirs fédéraux. Aussi bien dans ces propositions, on ne trouvait au fond que ce qu'offrait le système des deux Chambres dans une forme beaucoup mieux adaptée.

(b) La supériorité du système des deux Chambres consistait en ce que, dans les deux Chambres, il devait être délibéré et voté séparément. Les deux Chambres devaient être indépendantes et posséder le droit de proposition ; une loi n'arriverait donc ainsi à la validité qu'à la suite de l'adhésion des deux corps. Avec ce système, les deux tendances que l'on s'efforçait de réaliser seraient compensées. La corrélation entre les deux Chambres serait d'une puissante influence : dans l'une, selon toute vraisemblance, le principe du mouvement et du progrès trouverait de préférence son expression, il pourrait se trouver dans l'autre un contrepoids, une garantie des droits cantonaux. C'était dans ce système que reposait probablement le seul moyen d'entente, également éloigné des deux extrêmes, de celui d'un fédéralisme inflexible, et de celui d'un unitarisme reniant tout le passé.

(c) L'opposition des plus grands cantons ne pourrait soutenir, que l'idée de nationalité ne trouvait aucune considération dans le particularisme cantonal, surtout à une époque où le peuple multipliait ses efforts pour posséder un organe fixe où publier les volontés nationales. Les

circonstances extérieures, par exemple à ce moment l'agitation allemande pour arriver à un Parlement du peuple, devaient aussi influencer électriquement le parti national suisse ; et pour rendre impossibles les crises intérieures, il fallait s'en tenir à des transactions.

(d) Si certaines décisions, naturellement les plus importantes, devaient subir le veto ou la sanction des cantons, la marche des affaires serait certainement beaucoup plus lente, que s'il y avait une délibération immédiate dans une deuxième Chambre. Le reproche que le système des deux Chambres aurait un effet paralysant sur la marche des affaires était mal fondé ; bien plus on devait soutenir qu'on aurait par cela même une opposition approfondie et toute-puissante. Une double délibération des lois ne pouvait être que dans l'intérêt de la chose même, et du reste plusieurs cantons suisses l'avaient déjà insérée dans leurs constitutions respectives. Les deux Chambres, étant donné l'état de la Suisse à ce moment, devaient représenter sans nul doute le principe démocratique ; même s'il devait toujours se présenter cette différence que le C N représenterait de préférence le progrès et le C E au contraire l'expérience, la routine gouvernementale. Il ne peut être indifférent aux cantons, tant qu'ils existeront dans leur particularité, de dépendre seulement d'un C N et de se voir exclure des affaires les plus importantes. Le C N pourrait toujours dans la meilleure intention se laisser aller à édicter des arrêtés qui feraient peser de lourdes charges matérielles sur les cantons ; il fallait donc pour cela qu'il y eût une votation positive, et pas seulement négative des

cantons, dans leur intérêt propre, et qu'ils fussent enfin justifiés à revendiquer un organe déterminé dans la Constitution fédérale.

(E) L'exemple d'autres Etats, des U S A garantit que l'on peut avoir un bon et solide gouvernement avec le système des deux Chambres ; il faut remarquer qu'aux U S A ce système s'est imposé par suite de nécessités intérieures, et qu'il ne faudrait nullement le considérer seulement comme une copie des institutions de la vieille Angleterre.

« Ce système des deux Chambres, bien qu'il ait été alors décrié dans le public comme une dangereuse singerie des monarchies étrangères et comme une nouveauté des plus impratiques, a justifié depuis dans la pratique sa réputation réelle. Des craintes qu'on avait manifestées à son sujet, ce sont les moindres qui se sont réalisées : l'élément cantonal ne s'est nullement fâné sous le souffle de l'esprit national, il fleurit encore très prospère. La marche des délibérations est beaucoup plus rapide dans l'A F que dans la Diète ; *tout le système est devenu cher au peuple* et a gagné en popularité à vue d'œil ; on n'a pas entendu parler d'un manque de candidats pour les deux Conseils, mais bien plutôt d'une inondation de ceux-ci aux élections ; finalement en ce qui concerne la crainte manifestée que le C E ne pourrait qu'en le gênant arrêter le C N sur le chemin du progrès, nous voulons à ce sujet invoquer un témoin digne de foi, le D^r Blumer du C E. Il dit : (1)

(1) Meyer.

« Dans la réalité c'est presque le contraire qui s'est réalisé. Les deux Conseils étaient généralement animés de vues et d'aspirations concordantes, et s'entendaient facilement la plupart du temps, quand ils avaient eu d'abord des décisions divergentes dans les détails; le *principe du progrès fut aussi souvent représenté par le C E que par le C N, et l'élément conservateur aussi souvent par le C N que par le C E*. La considération prévue par la commission de revision de 1848, que la façon de voter des députés dépendrait essentiellement de la source de leur mandat, en d'autres termes que le député voterait tout à fait différemment suivant qu'il aurait à représenter un canton au C E, ou une partie du peuple suisse au C N, se trouva absolument fausse. Comme les membres du C E ne reçoivent aucune instruction, et qu'en règle ils n'ont jamais à rendre compte à leurs commettants de la façon dont ils se sont comportés à l'AF, ils votent donc dans la plupart des cas uniquement suivant leur conviction personnelle, qui peut les porter aussi bien du côté de la centralisation que du cantonalisme. Dans certains cas, comme par exemple les questions matérielles, le député, même sans avoir reçu d'instructions, se laissera diriger plus ou moins par l'intérêt évident de son canton; et l'on peut dire cela presque autant des membres du C N que de ceux du C E. Ce sont les mêmes raisons, qui firent que dans la période de *revision de 1870-1874, le système des deux Chambres ne fut pas sérieusement attaqué*. On fera toujours mieux de s'en tenir à ce système, qui s'est acclimaté de plus en

plus par une longue période d'exercice en Suisse, et qui n'empêche en aucune façon une expédition des affaires rapide et profitable ; il a préservé cependant, par la double délibération dans les deux pouvoirs séparés, d'une trop grande précipitation et a apporté avec lui une marche de la législation tranquille, réfléchie et mûrissant bien toutes les affaires. Cependant en dépit de celle-ci, il y aurait encore quelque chose à perfectionner dans l'organisation existante, car les prescriptions de la Constitution sur la composition du C. E., ne parlent pas du rôle qu'il doit tenir dans l'organisation des pouvoirs fédéraux (1). »

(1) Blumer-Morel.

SECTION II

ADMISSION DU SYSTÈME DES DEUX CHAMBRES A LA DIÈTE

Le 30 mars la Commission termina sa délibération générale : le système qu'elle présentait amenait donc une représentation des cantons à côté des députés du peuple suisse.

L'opinion publique accepta favorablement le projet en entier. Les troubles à l'étranger et les essais faits de différents côtés entraînaient aussi la Suisse dans leur tourbillon, et tournaient l'attention générale du côté de la revision fédérale. Toutefois en général le sentiment prédominait qu'il fallait en tout cas utiliser le moment devenu favorable et se dépêcher « d'entrer sous le toit de la nouvelle maison (1) », avant que les puissances étrangères n'aient eu le temps de s'immiscer de nouveau dans les questions touchant la Constitution suisse. Là-dessus l'idée impratique d'un tribunal constitutionnel fédéral ne trouva que peu de succès, car elle reparaisait au moment où la Commission de revision avait fini sa tâche. Dès lors on ne perdit pas de temps à donner des instructions, comme on l'avait fait en 1833 ; mais l'on donna seulement aux délé-

(1) Blumer-Morel.

gations à la Diète des instructions générales et des pleins pouvoirs qui leur permettaient de voter un projet, quand l'opposition n'était pas soutenable, ou de s'occuper de telle autre motion ayant des chances de réunir la majorité et ne paraissant pas incompatible avec les intérêts particuliers ou les principes du canton.

Déjà le 15 mai, la Diète, à laquelle tous les 22 cantons étaient représentés, pouvait prendre en main la revision fédérale. Seuls les Etats de Berne et Genève se prononcèrent pour la création d'un Conseil constitutionnel ; là-dessus on décida de commencer par une délibération par articles du projet de la Commission, sur la question de l'organisation de l'A F, comme la plus importante. Zurich proposa à la place du système des deux Chambres un seul Conseil national, dont certains arrêtés particulièrement importants pourraient être soumis à la sanction des cantons ; Berne et Argovie votaient pour un Conseil national sans cette restriction. Appenzell, Uri, Schwyz, Unterwalden, Schaffhouse se prononcèrent pour le maintien de la Diète, avec la représentation usitée jusqu'alors, Glaris et les Grisons pour une représentation progressive des cantons étagée de 2 à 6 et même 10 représentants, Thurgovie, Valais pour un Conseil fédéral, où les députés du peuple suisse et les représentants des Etats devaient siéger les uns près des autres. Toutes ces propositions n'obtinrent que peu de voix ; *là-dessus le système des deux Chambres*, que défendaient ensemble et avec énergie, Soleure, Saint-Gall, Vaud et Genève *fut admis* LE 17 MAI

AVEC 16 VOIX. Si cette grosse majorité inattendue se trouva ainsi réunie, c'est parce que chacun s'aperçut, comme l'avait soutenu Münzinger, que ce système offrait le seul moyen de concilier les principes d'Etat aussi divergents, les unitaires ou centralistes et les fédéralistes ou libéraux. Là-dessus, plusieurs délégations votèrent en deuxième délibération en faveur du système, lesquelles en première délibération s'étaient prononcées pour des motions différentes.

Le système des deux Chambres avait donc été adopté avec une grande majorité par la Diète, mais il eut, même après que son principe eut été admis, à soutenir une rude attaque, qui se basait sur cette disposition fondamentale que, pour les lois et arrêtés, l'adhésion des deux Conseils était requise. La crainte que sur cette voie, aucune entente ne pût aisément se faire, provoqua une quantité de propositions bizarres et très avancées, dont l'adoption eût détruit l'essence même du système des deux Chambres et n'en eût laissé que l'apparence creuse.

La Diète se réunit de nouveau à Berne le 4 septembre. D'après les procès-verbaux réunis, il résulta que la Constitution fédérale était adoptée par 15 cantons et demi : Zurich, Berne, Lucerne, Glaris, Fribourg, Soleure, Bâle, Schaffhouse, Appenzell, Rhodes extérieures, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud, Neuchâtel et Genève. Appuyée sur ce que cette incontestable majorité d'Etats représentant une majorité encore plus forte du peuple

suisse, *la Diète déclara le 12 septembre*, absolument comme sa prédécesserice l'avait fait en 1814, *que la Constitution fédérale était adoptée*, et invita les cantons à élire les députés du C N et du C E qui leur revenaient, de façon à ce que la nouvelle A F pût se réunir en session le 6 novembre. Au sujet des élections au C N, on laissa pour une fois aux cantons, le soin de disposer eux-mêmes les circonscriptions électorales. Le moment était si favorable, que tous les cantons se conformèrent sans exception aux arrêts de la Diète, et que d'aucun côté l'on ne chercha à s'écarter de la nouvelle Confédération. Personne ne songeait plus à faire valoir la théorie si souvent professée auparavant, que sans l'adhésion de l'unanimité des vingt-deux cantons, une revision du Pacte de 1815 était inadmissible. Les puissances étrangères qui autrefois avaient enlevé à la Suisse le droit de poser elle-même et toute seule les principes de sa propre Constitution, avaient assez à faire que de s'occuper de leurs troubles propres. Dès que l'A F dans sa première session et suivant la méthode de la nouvelle Constitution, eut établi le Conseil fédéral comme pouvoir directeur et exécutif de la Confédération, celui-ci fut reconnu comme tel par tous les gouvernements étrangers. « La vieille Diète, dit Blumer-Morel et les trois cantons Vororts avec elle descendaient au tombeau sans être pleurés. »

CHAPITRE III

POINTS DE VUE QUI ONT PRESIDÉ A LA NAISSANCE

DU CONSEIL DES ÉTATS

Le C E est né, comme nous l'avons déjà vu, d'un compromis de deux conceptions différentes de l'essence de la Confédération. Il est le représentant de la souveraineté cantonale, non pas de cette souveraineté dans son isolement, ce qui est l'affaire des Conseils cantonaux, mais de cette souveraineté dans son rapport organique avec la souveraineté nationale. Dès lors la souveraineté cantonale ne peut pas se manifester dans le C E comme opposition d'un Etat particulier, ni jeter dans la balance son droit individuel en opposition aux intérêts de la majorité des autres cantons comme on pouvait le faire en Pologne par le *liberum veto* : elle n'est prise en considération que lorsqu'elle s'est acquis la majorité des voix. Mais, en même temps et c'est peut-être encore le fait le plus important, on assure de cette manière le concours des deux éléments compétents dans l'Etat fédératif ; la souveraineté cantonale est mise en un contact vivant et continu avec la représentation de la souveraineté nationale, et ce perpétuel contact réciproque empêche les conflits entre les deux souve-

rainetés, ou permet de les résoudre plus facilement lorsqu'ils ont éclaté.

Si au début l'on craignait qu'il n'y eût des frottements continuels entre le C N et le C E, et que celui-ci n'arrêtât tout développement libre, ce contact a montré combien cette crainte était vaine, et beaucoup de gens sont d'avis que le C E a péché plutôt en se montrant souvent beaucoup trop accommodant à l'égard du C N.

Le système des deux Chambres a donc pour la Suisse aussi son bon côté, et les attaques dirigées deci delà contre lui par des gens qui préféreraient que le pouls de la vie politique battît bien vite et même un peu fièvreusement dans le corps de l'Etat, ne feront pas sans doute de longtemps courir de sérieux dangers à cette institution.

Lors de la formation du C E, on avait sous les yeux l'ancienne représentation des cantons, telle qu'elle existait dans la Diète ; *aussi ne s'est-on pas donné la peine de faire entrer ce conseil dans l'organisme fédéral comme les Américains du Nord l'ont fait pour leur Sénat. C'est là le défaut capital du C E actuel.*

Dans la Diète chaque Etat avait une voix. Les demicantons, Unterwald (Obwald et Nidwald), Appenzell, (Rhodes extérieures et Rhodes intérieures), Bâle-ville et Bâle-campagne, devait s'entendre pour une votation commune, sans quoi leur voix était perdue. En effet on ne comptait pas deux demies pour une voix entière, mais seulement les deux demies qui allaient ensemble ; ainsi les deux Unterwald, etc., « parce que, comme le fit remarquer un député

en Diète, dans une discussion sur cette manière de compter qui ne s'accordait pas entièrement avec l'arithmétique, une demi-pomme et une demi-poire ne font pas un entier. » Il était de règle que chaque Etat envoyât à la Diète deux députés ; libre à lui d'en envoyer trois, comme le faisaient d'ordinaire les Vororts, mais parfois aussi d'autres cantons Vaud par exemple, « l'un pour parler, l'autre pour écrire et le troisième penser », comme Druey le dit un jour qu'il occupait la troisième place. Ce deuxième et troisième députés avaient plutôt le caractère de conseillers de légation, titre que l'acte de médiation leur donna réellement ; ils ne parlaient et ne votaient que lorsque le premier député leur cédait le fauteuil ; en échange ils avaient chaque jour pour mission d'expédier un rapport à leur gouvernement. Ces rapports de la Diète renferment pour l'historien un trésor fort riche de matériaux à exploiter.

Cette organisation de la Diète s'exprimait aussi dans sa forme extérieure. Les vingt-deux députés siégeaient en cercle : le C. E. siége encore en un double cercle, mais sans ordre, ni rang ; le cercle de derrière est égal à celui de devant.

Les députés, on se le rappelle, recevaient de leurs conseils cantonaux une instruction sur chacune des affaires à traiter en Diète, et d'ordinaire la discussion de cette instruction formait le principal objet politique des délibérations de l'année dans les cantons. L'élection des députés se réglait sur le contenu de l'instruction dans ses points principaux.

On conçoit que cet organisme était très profitable au développement de la vie politique dans les cantons.

Mais le côté faible en était la grande lourdeur. Il était très rare qu'une décision pût être prise sur une affaire quelconque en un, deux ou même trois ans, surtout lorsque les députés emportaient les affaires *ad referendum*; l'on ne pouvait prendre presque aucune décision commune. « Aussi comparait-on la Diète, non sans esprit, dit Dubs, à la femme d'Abraham; la comparaison se trouva parfaitement juste lorsque cette vieille Sarah enfanta enfin la Constitution de 1848, comme la Sarah originale avait mis au monde un Isaac. »

Un Conseil de cette nature, avec l'ancien système d'instruction, à côté d'un C N serait devenu un pur sabot; aussi se décida-t-on à faire un pas un peu plus hardi en abolissant les instructions des cantons, et en permettant aux membres du nouveau C E, comme à ceux du C N de voter d'après leur libre conviction individuelle. Les cantons crurent avoir, dans le droit d'élire librement leurs Conseillers aux Etats, un moyen indirect d'exercer une influence sur le mode de voter des députés aux Etats; mais la pratique a démontré bien souvent que c'était là une illusion.

Tels sont les points de vue qui ont prévalu dans l'organisation du nouveau C E. On décida d'abord que chaque canton devait être représenté par deux députés, auxquels on donna les mêmes droits. En même temps, l'on avait par là trouvé une solution heureuse à la situation des demi-

cantons, car chacun de ceux-ci obtenait un député, et les représentants de deux demi-cantons n'eurent plus besoin d'être liés l'un à l'autre. En 1874, on décida par une conséquence logique de ce précédent, que désormais pour établir la majorité des Etats (lors des revisions de la Constitution) le vote d'un demi-canton serait compté pour une demi-voix (art. 121), en sorte qu'aujourd'hui deux demi-voix quelles qu'elles soient forment une voix.

CHAPITRE IV

LE CONSEIL DES ETATS

COMPARE AVEC LE SÉNAT AMÉRICAIN ET LE CONSEIL

FÉDÉRAL ALLEMAND

Au C E suisse, correspond dans l'Union nord-américaine le Sénat (1). Chaque Etat élit deux sénateurs pour la durée de charge de six ans. L'élection appartient aux pouvoirs législatifs de chaque Etat ; cependant, il n'est pas fixé, et la Constitution de l'Union ne s'occupe pas de savoir si les deux Chambres d'un Etat donné se réunissent pour l'élection, ou si elles doivent voter séparément ; dans le dernier cas, devront-elles continuer l'élection aussi longtemps qu'il le faudra pour qu'elles se soient mises d'accord ? Kent dit là-dessus : « L'idée originelle était certainement que les deux Chambres devaient procéder séparément à l'élection des sénateurs. Mais actuellement, il est parfaitement admis et licite de procéder de l'une ou de l'autre manière. »

La durée de charge de six ans ne s'applique cependant

(1) Le Sénat de U S A a été dès le début fortement organisé par la Confédération elle-même. (Art. 1 du 3^e chapitre, § 1^{er} de la Constitution).

pas au Sénat tout entier, mais seulement à une partie. Dans la première session du 15 mai 1789, tous les sénateurs furent partagés par le sort en trois classes. Désormais, suivant la Constitution, les sièges des sénateurs de la première classe doivent devenir vacants à la fin de la deuxième année, ceux de la deuxième classe à la fin de la quatrième année, et ceux de la troisième classe à la fin de la sixième année, si bien qu'ainsi tous les deux ans, un tiers du Sénat entier est soumis à une nouvelle élection. Au moment de la première répartition en classes, on veilla à ce que les deux sénateurs d'un même Etat ne fussent pas de la même classe, de sorte qu'il ne put jamais y avoir en même temps une vacance des sièges des deux sénateurs. Quand un nouvel Etat entrait dans l'Union, ses deux sénateurs décidaient par le sort dans quelle classe ils devaient entrer. Lorsqu'un siège de sénateur devient vacant par suite de retraite ou de toute autre façon, pendant que les pouvoirs législatifs de l'Etat ne se trouvent pas en session, le pouvoir exécutif de cet Etat pourra alors procéder à une élection provisoire, jusqu'à ce que la législature soit en état de la remplacer par une élection légale. (Constitution de l'Union, article 3, section III, § 2.) De même dans la Constitution des Etats, le gouverneur est compétent pour nommer provisoirement des fonctionnaires à des places devenues vacantes, quand la nomination est faite en règle générale par les citoyens actifs ou par la législative. Cette institution, très choquante pour un Suisse, s'explique par la répugnance de convoquer à de longues distances pour

une seule élection extraordinaire, les citoyens actifs ou les représentants et les sénateurs.

Le Gouverneur a donc le droit de remplir provisoirement la place d'un sénateur, *mais pas dans le cas* où celle-ci est devenue vacante par suite de l'expiration de la durée ordinaire de la charge, et où la législative en a oublié la nomination par mégarde.

La période de deux ans, à la fin de laquelle toute la Chambre des Représentants et un tiers du Sénat doivent être renouvelés, s'appelle un Congrès. Ces périodes sont désignées depuis la fondation de l'Union par des nombres continus. Ainsi l'on parle, par exemple, des lois qui ont été édictées dans la troisième session du 37^e Congrès (du 1^{er} décembre 1862 jusqu'en mars 1863). En mars 1907, a commencé la première session du 58^e Congrès.

Personne ne peut devenir sénateur, s'il n'a pas atteint l'âge de 30 ans. Les nouveaux citoyens, qui désirent être élus, doivent exercer depuis neuf ans le droit de citoyen des U S A. Chaque candidat doit, au moment de l'élection, habiter l'Etat où il veut se faire élire. Ces dispositions, surtout l'âge suffisamment mur, le nombre réduit des membres du collège, la durée de charge plus longue et l'élection indirecte, sont propres à assurer au Sénat des U S A une prépondérance morale certaine sur la Chambre des Représentants; en fait, dans l'opinion publique, le Sénat jouit d'une considération plus grande que la dite Chambre. Toutefois, lorsqu'il arrive en Amérique, que des membres du Sénat, comme assez souvent en Suisse des

membres du C E, se présentent comme candidats, là-bas à la Chambre des Représentants, ici au C N, il en résulte que les élections directes par le peuple semblent aux élus plus honorables que les élections indirectes.

Pour l'Union, il était doublement nécessaire de mettre le Sénat sur le pied que nous venons de voir, et d'assurer ainsi dans ses fonctions une certaine tranquillité et fermeté ; en effet ce pouvoir doit d'un côté décider comme juge au sujet des plaintes d'État, et d'autre part il est appelé à représenter à côté du Président, l'Union à l'égard de l'étranger. La politique étrangère en souffrirait beaucoup, si un changement continu se faisait sentir dans les idées du Sénat, et en tant que Cour de justice, il n'obtiendrait aucune confiance, s'il n'était pas en quelque sorte surélevé par sa situation extérieure au-dessus des passions du jour.

Les cantons suisses envoient chacun deux députés au C E, les demi-cantons chacun un, pour une durée variant avec chacun d'eux. Mais à ce propos, remarquons ceci sur les demi-cantons, Obwalden et Nidwalden, Appenzell Rhodes intérieures et Appenzell Rhodes extérieures, Bâle-ville et Bâle-campagne. Les cantons ainsi dénommés ne se distinguent des autres que par deux points seulement : d'abord ils n'ont qu'un représentant au C E, ensuite ils ont le droit, entre deux demi-cantons, de se fondre en tout temps en un seul Etat, sans avoir à demander l'autorisation des cantons ou du peuple suisses. Mais en attendant,

jusqu'à ce que la réunion s'en fasse de nouveau, la Suisse se compose, en la prenant au sens strict, non de 22 cantons, mais de 25.

« En apparence, le C E ne prend rang qu'après le C N, ce qui est très indifférent. Mais à ce sujet il faut regretter; dit Rüttimann, que des notions obscures et absolument injuridiques sur l'importance du système des deux Chambres aient été présentées à nos esprits par *la Diète* qui a constitué l'assiette et l'essence intime des rapports entre le C N et le C E. L'institution du C E suisse est diamétralement opposée à celle du Sénat américain, qui pourtant a été bien examinée à fond.

« Si malgré cela le C E s'est distingué jusqu'ici du C N par une plus grande tenue et tranquillité, cela s'explique clairement par le fait que le C N compte trois fois plus de membres que le C E. Il y a peut-être encore quelque chose de défavorable au C N, c'est qu'il est composé d'avocats, de médecins, de marchands, qui n'aiment pas laisser leurs affaires privées de côté pendant plusieurs semaines de suite, et qui manquent aux séances soit au début, soit à la fin de la session, ce qui naturellement est parfaitement sensible pour la délibération des affaires qui vont et viennent un temps assez long entre les deux Conseils. » (Rüttimann).

Le Sénat américain a, comme la Chambre des Représentants, à juger tous les différends qui se produisent sur l'élection de ses membres. Il lui appartient aussi natu-

rellement, comme au C E suisse, l'élection de ses fonctionnaires et subalternes et l'établissement de ses commissions. Il y a une seule exception à cette règle : le Sénat ne peut pas choisir son président dans son sein, mais c'est le vice-président des U S A, donc un organe du pouvoir exécutif, qui est de droit, en vertu de sa charge, président du Sénat. En Angleterre aussi, le lord-chancelier, quoique président de la Chambre des Lords, n'est pas nécessairement un de ses membres. Par là même, ce haut fonctionnaire acquiert une compétence proportionnée ; de plus, l'on obvie ainsi à l'inconvénient qui se présenterait nécessairement, si l'on nommait le président hors du Sénat. Un État perdrait sans doute une voix, par l'élévation d'un de ses députés au siège de président ! Mais après cela on serait tenté de croire que l'État, auquel appartient le vice-président de l'Union est représenté trois fois au Sénat : ceci n'est pas exact, car le vice-président de l'Union n'est pas élu par un seul État, mais bien par le peuple américain entier, et dans tous les cas, il n'a à donner sa voix que lorsque les voix des sénateurs sont également départagées sur une question.

Le Sénat choisit dans son sein, comme substitut de son président, un président *pro tempore*. Le vice-président peut quand il prend la place du président, comme le leader de la Chambre des représentants chercher un autre membre pour présider par intérim.

En Suisse le C E, comme le C N élit lui-même ses président et vice-président. Le canton, dont un des députés

à été nommé président, ne s'estime pas lésé par le fait qu'il n'a plus qu'un seul représentant votant, pour un temps très court il est vrai. Au contraire on veille avec un soin jaloux à ce que ce ne soient pas trop souvent les députés d'un même canton qui soient appelés à l'honneur de la présidence.

Dans les Constitutions de nombreux Etats de l'Union, il est spécifié comme droit fondamental des citoyens « qu'ils doivent se réunir en ordre et paisiblement, pour tenir conseil sur l'élection publique, instruire leurs représentants, etc. »

La Constitution de l'Union même passe ce point sous silence. Au début de la deuxième session du premier Congrès, les démocrates réclamèrent pour que les groupes d'électeurs donnassent des instructions aux représentants, tout en concédant libéralement qu'elles ne seraient pas obligatoires. Les fédéraux s'y opposèrent, car une circonscription électorale ne pouvait compter comme l'organe de volonté de la Nation entière. Les démocrates restèrent là-dessus en minorité.

Depuis il semble s'être formé, au sujet des instructions, une pratique assez ferme. Les pouvoirs législatifs des Etats ont, pour les relations avec l'Union, des commissions permanentes (committees ou federal relations). Dans le rapport d'une semblable commission (compte rendu des affaires de la législature de l'Etat de Connecticut pour 1857) les pouvoirs législatifs des Etats auront le droit et le devoir de manifester de temps en temps leurs vues sur les diffé-

rentes affaires nationales, sous forme de résolutions ou autrement.

On voit fréquemment des arrêtés d'une législature d'Etat instruisant les sénateurs et priant les représentants dudit Etat de voter d'une façon ou d'une autre sur une question quelconque. Il est de règle qu'un sénateur qui a reçu de semblables instructions doive présenter au Sénat la résolution le concernant. Benton nous explique, que selon les idées du parti démocratique, un sénateur doit suivre cette instruction ou motiver sa sortie. Ainsi en a-t-il été par exemple pour John Tyler (le président de l'Union qui lui a succédé), qui, en 1837, a ainsi motivé sa sortie du Sénat : il avait reçu de la législature de son Etat (Virginie) l'instruction de voter pour faire rayer du protocole du Sénat la résolution prononçant un blâme à l'égard du président Jackson.

Ainsi en a-t-il été pour le sénateur White sorti du sénat dans la session de 1839-1840, parce que son Etat (Tennessee) le mettait en demeure de voter avec le parti démocratique et de soutenir le président Van Buren.

Kent se prononce tout à fait dans le sens de Burke à l'égard des instructions. De même Wellesley a blâmé amèrement dans diverses circonstances, que fréquemment des membres du Congrès fussent forcés de manifester une opinion contraire à leurs convictions. Il nous montre à ce sujet dans ses propos sur « Clays compromise measures » que dans les luttes électorales, les *instructions* sont placées sur la même ligne que les prescriptions

de la Constitution, alors que ne reposant pas toujours sur les circonstances et les prévisions, elles se modifient après coup de fond en comble. En France un député qui serait lié vis-à-vis de ses électeurs pour une question déterminée serait exclu. Avec l'esprit de liberté américain, cet esclavage des sénateurs et des représentants était incompatible.

Chaque membre du sénat a le droit de prendre une part active à la délibération de chaque question, de faire des instigations concernant la forme et le procédé de l'affaire en délibération, de faire des propositions d'amélioration et de parler sur les projets déposés par lui-même ou par d'autres.

Le sénat juge les fonctionnaires fautifs par la procédure de l'impeachment. — Finalement le Sénat américain participe aussi au pouvoir exécutif, sans le secours de la Chambre des Représentants. C'est-à-dire que le président de l'Union ne peut conclure de traités sans le conseil et l'adhésion du Sénat, en ce sens que les 2/3 des sénateurs présents doivent y accéder. De cette façon la finesse diplomatique et la diligence requise pour les négociations se combinent avec la garantie nécessaire contre un sacrifice inconséquent des intérêts nationaux. Le président de l'Union doit aussi nommer avec le consentement du Sénat, les ambassadeurs, ministres, consuls, juges de la Haute Cour de justice et tous les autres fonctionnaires publics des U S A. Le président ne peut donc

jamais être contraint à consentir à la nomination d'un homme qui n'est propre à rendre aucun service, et d'un autre côté les sénateurs peuvent refuser leur consentement à un candidat qui, selon eux, ne présente pas les qualités requises.

Nous voyons par là, que *même dans la Constitution des U S A, on n'est pas arrivé à introduire une séparation bien nette des pouvoirs* dans l'organisation de ses autorités. Il s'ensuit aussi de ce que nous avons dit, que les deux Chambres américaines ne sont pas aussi bien établies sur le pied d'égalité que les deux Chambres suisses.

En ce qui concerne l'initiative pour la législation, il en est tout autrement aux U S A qu'en Suisse. Le droit de proposition n'appartient pas au président de l'Union, et encore moins à ses ministres. Une proposition de loi ne peut être faite que par le moyen d'une motion ou par une commission, et ceci encore d'après des pièces libres ou d'après un arrêté dans chaque chambre ; encore faut-il qu'il soit incontestable que le député ou la commission qui ont fait la proposition, ne puissent y être encouragés ou forcés par des influences extérieures, par exemple par le pouvoir exécutif ou par un Etat. Chaque affaire peut à Washington comme à Berne, être discutée tout d'abord aussi bien dans une chambre que dans l'autre ; seules les lois qui doivent procurer un revenu à l'Etat, doivent être nécessairement discutées, tout d'abord à la Chambre des Représentants.

Il résulte de ce que nous venons de voir des différences

essentielles dans les autorités législatives des deux pays. — *Les deux Chambres suisses jouissent des mêmes droits ;* le Sénat américain possède certains pouvoirs qui n'appartiennent pas à la Chambre des Représentants. C'est au *Sénat seul* qu'appartient la ratification des traités, ainsi que la confirmation ou le rejet des nominations faites par le président (dans les deux cas à la majorité des deux tiers). — *C'est également lui qui juge les fonctionnaires mis en accusation.* Les membres du Sénat américain sont nommés par les législatures de chaque Etat respectif pour un terme de six ans. Ceux du C E sont nommés quelquefois par la législature, le plus souvent directement par le peuple pour une période indéterminée que chaque canton a le droit de fixer comme il veut ; mais tous deux sont rééligibles au Congrès et aux Conseils.

On voit que malgré l'inspiration évidente et profonde que les hommes d'Etat suisses de 1848 ont reçu des Américains, il y a des différences importantes entre les Constitutions des deux pays.

Dans l'Empire allemand c'est le Conseil fédéral qui correspond au C E ; cependant il ne serait pas exact de vouloir considérer ce Bundesrath seulement comme une Chambre législative. Outre le pouvoir législatif, il lui est aussi confié de très importantes attributions du pouvoir exécutif et des affaires de droit assez importantes : ici nous avons seulement à parler de la constitution de cette Chambre et de son cercle d'affaires.

Le Conseil fédéral se compose des plénipotentiaires des

vingt-cinq Etats qui composent l'Empire allemand. Pour les votes la Prusse possède 17 voix, la Bavière 6, Saxe 4, Wurtemberg 4, Bade 3, Hesse 3, Mecklembourg-Schwerin 2, Brunswick 2 ; tous les autres, c'est-à-dire Saxe-Meiningen, Saxe-Altenbourg, Saxe-Cobourg-Gotha, Anhalt, Schwarzbourg-Rudolstadt, Schwarzbourg-Sonherhausen, Waldeck, vieille ligue de la Reuss, nouvelle ligue de la Reuss, Schombourg-Lippe, Lippe, Lubeck, Brême, Hambourg ont chacun une voix ; dans l'ensemble cela donne 58 voix. A côté de cela Lauenbourg n'est pas spécialement représenté, et, en 1874, l'on n'avait encore trouvé aucune disposition pour le pays d'Empire d'Alsace-Lorraine.

Tout d'abord l'inégalité avec laquelle les Etats allemands sont représentés au Conseil fédéral nous choque ; seulement cette représentation hétérogène vient de ce que le Conseil fédéral n'est pas seulement un corps parlementaire, mais qu'il exerce aussi des fonctions de gouvernement ; il pourrait alors arriver la chose extraordinaire que les grands Etats seraient dominés par une union des petits, et pourraient être amenés à rendre des arrêtés contre leur désir et leurs intérêts. L'égalité de la représentation n'a seulement de sens que pour une Législative pure, et nous nous en tenons là dans les Etats fédéraux républicains ; celle-ci ne serait pas praticable pour un pouvoir organisé comme le Conseil fédéral allemand. Cependant on y veille à ce que les plus petits membres aient aussi leur représentation. Le partage des voix est effectué sans doute arbitrairement, et il semble en apparence que la Prusse

soit privilégiée ; mais si l'on voulait s'en tenir aux proportions mathématiques de la population, il aurait fallu accorder à la Prusse qui comprend à peu près les $\frac{5}{8}$ de la population de l'empire, dans les 36 voix au lieu des 47 qu'elle a maintenant. D'après le partage légal, il y a une voix par 150.000 habitants dans le Brunswick, par 250.000 dans le Mecklembourg-Schwerin, par 380.000 dans la Hesse, par près de 500.000 dans Bade, par 450.000 dans le Wurtemberg, par plus de 600.000 en Saxe, de 800.000 en Bavière et à peu près 1 million $\frac{1}{2}$ en Prusse. Ce sont des chiffres d'il y a 30 ans ; depuis la population a beaucoup augmenté, mais la proportion est restée la même. Le nombre des voix des Etats se trouve ainsi plutôt en raison inverse de son degré d'importance politique. Cependant la prépondérance au Conseil fédéral ne dépend pas naturellement du seul nombre de voix dont chaque membre de l'empire y dispose, mais elle vient aussi d'influences d'un autre genre que la Constitution fédérale a réglementé, par exemple de la façon dont la Prusse exerce également sa domination, quand bien même il n'y ait à sa disposition qu'un nombre de voix relativement petit.

Les plénipotentiaires près du Conseil fédéral sont bien, d'après les termes de la Constitution fédérale (article 6), les représentants des membres de la Confédération ; seulement la nomination de ces plénipotentiaires ne se fait pas comme en Suisse et aux U S A, par les Assemblées des Etats, mais bien seulement par les gouvernements ;

et il ne reste aux Etats, en vertu de la responsabilité des ministres, que le droit de réclamer des explications sur la conduite de leur gouvernement au Conseil fédéral, et d'exercer de cette façon une influence sur le vote des représentants dudit gouvernement. Une conséquence de ce mode de représentation est que les plénipotentiaires dépendent dans leurs votes de leurs gouvernements et qu'ils peuvent à tout moment être rappelés par eux. A cause de cela les envoyés doivent tout le temps justifier de leur qualité, relativement à leurs pleins pouvoirs et instructions ; si cela s'est bien passé ainsi, alors tout ce que ces plénipotentiaires ont fait au Conseil fédéral devient obligatoire pour l'Etat.

Chaque gouvernement est autorisé, mais non obligé, à envoyer au Conseil fédéral autant de représentants que leur Etat possède de voix ; toutefois l'ensemble des voix lui appartenant peut être confié à une seule personne. Par suite de ces dispositions, il n'est pas non plus d'usage que tous les envoyés d'un Etat assistent constamment aux sessions du Conseil fédéral ; cela dépend entièrement de la décision des gouvernements mandants.

Comme le Sénat américain, le Conseil fédéral allemand ne peut pas non plus nommer son Président lui-même, mais cette place est réservée à priori au chancelier d'Empire, qui est justement un organe du pouvoir exécutif. Dans cette charge de Chancelier d'Empire, nommée par l'Empereur, se retrouve une dignité renouvelée de l'ancien Empire allemand et qui constitue un organe important

unissant les pouvoirs législatif et exécutif. Il ne sera fait aucune différence entre les attributions législatives ou exécutives du Conseil fédéral ; par suite la Présidence en revient de droit au Chancelier d'Empire, et aussi la conduite des affaires dans les deux branches.

En ce qui touche personnellement les députés au Conseil fédéral, il est décidé qu'ils ne peuvent être en même temps membres du Reichstag, de sorte que l'Empereur doit leur garantir la protection diplomatique habituelle. *Le Conseil fédéral allemand est donc bien essentiellement une représentation des gouvernements des Etats membres.*

Lors de la création du C E suisse, des idées de cette nature prédominaient également. Les chefs les plus éminents du mouvement de 1848, Furrer, Druey, Munzinger, Frey-Herosee, Naef, Franchini qui formèrent avec Ochsenbein le premier conseil fédéral, voulaient absolument siéger au C E. Le dernier seul appartenait au C N ; tous les autres étaient du C E. *Il était aussi de règle presque sans exception que tous les gouvernements de cantons fussent représentés dans le C E au moins par un de leurs membres ;* et Druey, qui au point de vue des idées d'organisation surtout était la tête la plus féconde, insistait constamment sur ce que les membres des gouvernements cantonaux devaient siéger au C E et non au C N ; il voulait même les exclure formellement de ce dernier.

TROISIÈME PARTIE

LE CONSEIL DES ETATS DEPUIS 1848

JUSQU'A NOS JOURS

CHAPITRE I

COOPÉRATION DU CONSEIL DES ETATS ET DU CONSEIL NATIONAL L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

Le C E forme avec le C N l'Assemblée fédérale. Avant d'étudier ce premier Conseil isolé, nous devons voir comment il se comporte dans sa coopération avec le C N. Etant donné que tous deux ont les mêmes prérogatives dans l'A F, et qu'ils sont quelquefois amenés à délibérer ensemble, il est difficile de les séparer et de ne pas parler du tout du C N.

Les deux Chambres réunies ou A F ont comme premières attributions: 1° l'élection du C F, du T F, du chan-

celier de la Confédération et du général en chef de l'armée. 2° l'exercice du droit de grâce et d'amnistie; 3° l'A F doit aussi se prononcer sur les conflits de compétence entre autorités fédérales (article 85 § 4-7-13).

Quand elles délibèrent séparément, les Chambres sont compétentes pour se prononcer sur les cas de l'article 85 § 1-3-5-6-7-10-11, la concession des chemins de fer, l'examen et la discussion du rapport annuel de gestion du C F.

La Constitution fédérale (article 84) part du principe que le C N et le C E doivent délibérer en même temps sur toutes les affaires qui leur incombent; *c'est du moins ainsi qu'on l'a interprété jusqu'à présent, quoique le texte ne soit pas aussi positif*. Cependant par l'article 8 de la loi fédérale du 22 décembre 1849 sur les relations entre les deux Conseils, on a fait une exception à cette règle en statuant ceci : pour les arrêtés par lesquels une des deux sections de l'A F invite le C F à présenter un rapport et des propositions, il n'est pas nécessaire d'avoir l'assentiment de l'autre section. Dans la règle, cette disposition peut être justifiée et convenable, puisque l'autre sera plus tard mise à même de se prononcer sur *le fond de l'affaire*. Mais parfois, un rapport et une proposition de ce genre, qui peuvent naturellement supposer des frais, des études et des délibérations avec des tiers, sont déjà un pas considérable dans une voie où il serait fort possible que l'autre Conseil ne désirât pas s'engager. En cas semblable l'autre Conseil aura toujours la faculté de mettre aussi en

discussion l'arrêté de la première section. Un fait semblable s'est passé par exemple dans la question importante où le C E demandait au C F une étude sur l'introduction d'impôts sur le tabac, les spiritueux et les billets de banque (avant 1878).

« Au resté, avec le temps et à mesure que les affaires se multiplieront, la question de savoir s'il ne serait pas opportun de faire traiter certaines d'entre elles par un des Conseils seulement, deviendra toujours plus urgente. En Amérique, comme on le sait, le Sénat discute seul toute la politique étrangère ; cependant ce mode ne serait pas convenable pour nous. Mais il y a toute une série de traités de nature spéciale que l'on pourrait à bon droit abandonner au C E pour qu'il en délibérât, car il ne faut que les examiner le plus souvent en les comparant aux législations cantonales : par exemple des traités d'extradition de criminels, d'établissement, de ressort, etc. En revanche, les traités politiques et de commerce devraient être réservés à une discussion commune. Phénomène surprenant, les petites affaires accessoires vont toujours se multipliant, en sorte qu'elles deviennent gênantes pour les travaux plus considérables. Précédemment, les Conseils avaient la grande corvée du recours, dont maintenant la plus grande partie a passé au T F. Malgré cela, on ne remarque pas de changement essentiel dans le nombre des tractandas de l'A F. » (Dubs, 1878).

SECTION I

ORGANISATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

Déjà à l'époque de la Confédération d'Etats, on avait fini par sentir la nécessité de réunir la Diète une fois par an dans une session ordinaire; lors de l'introduction de l'Etat fédéral, qui augmenta singulièrement le nombre des affaires touchant le pouvoir central, on ne pouvait évidemment s'écarter de ce minimum. On a gardé aussi du Pacte fédéral (art. 8) le premier lundi de juillet comme jour de rassemblement annuel; cependant, il devait devenir de plus en plus évident, que le plus chaud de tous les mois d'été n'était pas précisément propre à exciter les membres à un travail parlementaire; au moins, avait-on soin d'interrompre la session après trois ou quatre semaines et de la remettre en hiver. Après un arrêté fédéral du 17 décembre 1873, les deux Conseils se réunissent désormais pour la première partie de la session ordinaire annuelle le premier lundi de juin; pour la deuxième partie, le premier lundi de décembre. Afin d'éviter la nécessité de renouveler constamment les bureaux, on fait durer la session ordinaire de juin à juin, et quand l'Assemblée se sépare, on ne la considère dans l'intervalle que comme ajournée.

La différence entre sessions fédérales ordinaires et sessions extraordinaires, dont parle souvent la Constitution, est ainsi supprimée de fait. Par extraordinaire, les Conseils peuvent d'ailleurs être convoqués dans l'intervalle,

soit par suite d'une décision d'ajournement, ou d'un décret du C F, ou de la demande du quart des membres du C N, ou enfin de celle de cinq cantons. Ceci est resté tel que sous le Pacte fédéral de 1815, sauf qu'alors il n'y avait pas de C N, et que le Vorort représentait le gouvernement fédéral. Mais tandis que dans une monarchie le Prince est autorisé à proroger ou à dissoudre le Parlement, ou autres appellations qu'on peut donner au Corps législatif, il est aisément compréhensible que ce n'est pas le cas dans la Confédération : l'Assemblée fédérale n'a seulement qu'à entrer en session à une époque fixée ou non. Cependant, aucun des deux Conseils ne peut se dissoudre ni s'ajourner sans l'assentiment de l'autre.

En ce qui concerne le C E, c'est l'affaire des cantons de décider le quantum et d'acquitter les indemnités de leurs membres. Seuls les membres du C E faisant partie de commissions entre les sessions reçoivent leurs indemnités directement du gouvernement fédéral.

On pourrait discuter sur le fait de savoir s'il est conforme au but proposé, d'accorder pour leurs services une indemnité aux membres des pouvoirs législatifs, ou si ces mêmes services rendus doivent être considérés seulement comme une charge d'honneur, encore qu'il ne semble y avoir eu en aucune sorte de discussions à ce sujet, au sein de la Commission qui avait à délibérer de la Constitution. Dans quelques cantons l'usage pourrait exister de ne pas rétribuer la place de membre du Grand Conseil, considérée

comme une charge d'honneur ; mais par cela même l'homme sans fortune n'est pas exclu de l'exercice d'une semblable fonction, car les sessions des Conseils de cantons durent rarement plus de quelques jours, et la ville principale ne peut facilement être bien éloignée. Il en est autrement pour les membres de l'A. F. En Suisse, on est habitué, et ceci avec raison et depuis longtemps, à indemniser les députés fédéraux, sans que pour cela leur charge et leur place en puissent paraître moins honorables.

En un mot, dans une démocratie comme la Suisse veut l'être, les fonctions publiques doivent rester ouvertes à tous, sans avoir à tenir compte de la fortune personnelle, il faut donc mettre les gens peu fortunés à même de les remplir. Ceci dit, on pouvait encore discuter seulement sur le fait de savoir, qui, de la Constitution fédérale ou de l'A F, devait décider du taux de l'indemnité des membres du C N. Le premier cas serait devenu inepte, car, par suite de l'enchérissement continu du coût de la vie, il n'eût plus été finalement question d'une indemnité véritable, mais bien seulement et en quelque sorte d'une subvention ou d'argent de route. A ce sujet, le plus sage est d'abandonner cette question, dans l'état où elle se trouve actuellement, soumise de temps en temps à la décision des deux Conseils, selon leur esprit d'équité et eu égard aux moyens de secours de la Confédération.

En ce qui concerne la responsabilité des députés fédéraux vis-à-vis de leurs électeurs, l'article 79 est très bref

quand il dit : « Les membres des deux Conseils votent sans instructions. » De même les Constitutions cantonales contiennent des prescriptions analogues pour les rapports des membres du Grand-Conseil avec leurs commettants.

La question de savoir quelle influence dans la Constitution représentative, les citoyens actifs conservent sur leurs représentants, a été de tout temps discutée.

Quoiqu'il en soit, en 1847 en Suisse, la nécessité pressante résultant des inconvénients de la vieille Diète poussait à la suppression pure et simple des instructions. Toutefois on se tromperait en croyant que le pouvoir prédélibérant en eût fini avec cela d'une manière aussi rapide. En vérité il n'était nullement question d'une instruction obligatoire, mais d'une facultative; et pour demander la possibilité de donner une mission quelconque au moins aux membres du C E, des cantons s'entendirent ensemble, qui autrement passaient pour libéraux : Zurich, Bâle-Campagne, Appenzell, Rhodes extérieures, Schaffhouse. « Si, disaient-ils, les députés du C E devaient être des Ambassadeurs des cantons, alors on devait également concéder à ces mêmes cantons le droit de faire sentir leurs volontés aux membres du C E; sans cela le cas pourrait se produire, que les envoyés adoptassent des opinions en contradiction avec les désirs de leurs cantons, et que le C E cesserait ainsi d'être le représentant des cantons. Si l'on établissait sous ce rapport une garantie protectrice, alors seulement les plus petits cantons pourraient s'accommoder de la représentation prépondérante

des plus grands dans l'A F. Dans la réalité cette interdiction des instructions n'était pas faite de façon conséquente, car les sujets des débats devraient toujours arriver à la connaissance des cantons, et les Grands-Conseils s'en occuperaient après comme avant et manifesteraient leur opinion. Les députés ne pourraient s'empêcher de représenter la tendance qu'ils sauraient correspondre à l'opinion de la majorité du Grand-Conseil. Alors pour ne pas être exposés à heurter cette opinion dans certains cas, ils seraient portés à aller chercher des indications plus immédiates; par suite de quoi des instructions secrètes se rétabliraient peu à peu, et ainsi le but de l'article 79 ne serait pas atteint, mais l'on aurait seulement substitué un mal plus grand à un plus petit.

Contre la donation d'instructions il fut relevé, d'un autre côté, qu'il fallait s'efforcer à rendre possible un rapprochement entre les deux Conseils, pour le cas où ils ne s'entendraient pas sur certains arrêtés. Mais une telle entente ne peut s'imaginer, si les députés devaient s'en tenir à des instructions obligatoires, dont ils ne devraient s'écarter dans aucune circonstance, même après avoir acquis d'autres éclaircissements et une conviction mieux assise. On voulait cependant mettre quelque chose de préférable à la place de ce qui avait existé jusqu'alors, et écarter les défauts qui eussent privé les hauts pouvoirs fédéraux de la considération de la nation et de l'autorité si nécessaire. Ces défauts consistaient dans le fait que la Diète très souvent et dans des cas très importants n'avait

pu mener à bonne fin aucun arrêté, parce que les envoyés étaient liés par des instructions, qui rendaient impossible une entente réciproque. Sans doute, on ne peut éviter que les Grands-Conseils se prononcent au sujet des affaires fédérales, et qu'il se forme ainsi en quelque sorte une opinion cantonale. Les Grands-Conseils ont déjà le droit, d'après l'article 81 de la Constitution fédérale, de présenter à l'A F des propositions écrites, sur lesquelles les deux Conseils sont obligés de délibérer. De même si juridiquement parlant, les membres de l'A F ne sont pas tenus par les résolutions du Grand-Conseil de leur canton, il n'en reste pas moins vrai, qu'une telle démonstration prend réellement une grande importance. Au reste une *garantie plus étendue encore consiste en ce* que les membres du C E ne sont pas comme ceux du C N élus pour trois ans, mais qu'il reste loisible aux cantons (1) de remplacer en tout temps les députés, quand ceux-ci ne leur paraissent pas représenter suffisamment leurs intérêts particuliers.

La proposition de l'instruction facultative ne reçut pas au vote l'approbation de la majorité. Depuis l'établissement de la Constitution, il est devenu d'usage dans certains cantons, que les électeurs, surtout le Grand-Conseil, recommandent chaudement à leurs conseillers aux États leurs opinions et leurs désirs au sujet des affaires de la Confédération, ou même qu'ils leur demandent

(1) Grands Conseils ou Landsgemeinde.

raison des votes donnés. Il peut ne pas être indifférent à un canton que ses représentants au C E, où chaque voix a son importance, ne perdent pas de vue les intérêts de leur pays natal ou y portent atteinte ; et bien que *les membres de l'A F ne soient pas juridiquement responsables de leurs votes*, de façon à pouvoir être poursuivis au criminel ou même seulement au civil pour les dommages causés, ce moyen ne laisse pas évidemment que de *maintenir une sorte de responsabilité morale*.

Le privilège le plus évident de l'A F est la liberté de parole et de discussion ; il n'est en quelque sorte que la conséquence de l'abolition d'instructions. Si les membres de l'A F ne doivent pas recevoir de prescriptions obligatoires de leurs électeurs, ils ne sont pas non plus responsables de leurs votes, beaucoup moins que personne autre. A ce sujet, l'article 4 de la loi fédérale du 9 décembre 1850 s'exprime ainsi sur la responsabilité des pouvoirs de la Confédération : « Pour la transgression des règlements ils (les membres de l'A F) seront traités disciplinairement en raison de celle-ci par le pouvoir atteint. Par contre, les membres du C N et du C E ne sont pas responsables de leur vote dans l'exercice du pouvoir, et il ne pourra jamais être recueilli de plaintes relatives à ce sujet. » Mais ceci n'a de valeur que pour le discours prononcé, ou le vote donné au Conseil. Ainsi lorsqu'un membre de l'A F aurait fait imprimer et publier son discours, contenant des allégations injurieuses, comment ne serait-il pas aussi

poursuivable, comme toute diffamation ou injure de la Presse ? Le privilège de la liberté de parole devait-il vraiment aller si loin pour le C N et le C E, qu'en vertu de celui-ci ils pourraient aussi passer par dessus les restrictions apportées à la liberté de la Presse ? Nous en doutons !

Le pouvoir disciplinaire des deux Chambres sur ses membres est extraordinairement doux. « Lorsqu'un orateur porte atteinte aux convenances parlementaires, notamment lorsqu'il se permet des propos injurieux contre l'Assemblée ou ses membres, le Président doit le rappeler à l'ordre. Si le membre de la Chambre, ainsi visé, proteste contre le rappel à l'ordre, l'Assemblée décide. Pour une absence non excusée, la punition consistera en la privation de l'indemnité journalière, ou une petite amende, ou la publication du nom de l'absent. » Pour l'honneur de l'A F, il faut avouer que les grossièretés dans les manières de ses députés sont rares, que ce soient des voies de fait, des cris, des hurlements, des piétinements (comme cela arrive si souvent ailleurs), et que ces députés respectent davantage leur propre personne et leur situation que beaucoup de membres des Parlements des cantons.

Les membres de l'A F sont protégés contre la prise de corps par les articles 1 et 2 de la loi fédérale du 23 décembre 1851, sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération. — « Article premier : Vis-à-vis des membres du C N, il peut y avoir lieu pendant la durée de la session, à une poursuite politique ou judiciaire en

raison de manquements ou de *fautes, qui ne se rapportent pas à leur situation de fonctionnaire*, et seulement avec l'autorisation du pouvoir auquel ils appartiennent. —

Article 2 : En outre, aucune des personnes désignées dans l'article premier ne peut être emprisonnée sans le consentement du pouvoir qui, d'après l'article premier, décide de l'ouverture de l'enquête. Quand il s'agit d'une faute prise sur le fait, la police peut s'assurer du coupable entre les mains du pouvoir fédéral, qui décidera la continuation au non de la détention. »

Lorsque des membres du C N ou du C E sont accusés d'une faute ou manquements *relatifs à leur fonction*, il ne peut être introduit de poursuite judiciaire que par un arrêté de l'A F, après lequel l'accusé pourra se défendre par écrit ou verbalement, Quand les deux Chambres se sont prononcées pour la poursuite de la plainte, chacune d'elles établit par le sort une commission pour faire une enquête plus approfondie de la chose. Si les deux Conseils trouvent d'après le compte rendu de leurs commissions, que l'accusé s'est rendu coupable d'une faute, alors ils doivent déléguer l'affaire au T F.

SECTION II

CERCLE D'AFFAIRES DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

Dans l'article 74 sont énumérées les affaires qui incombent au cercle de compétence des deux Conseils; mais *l'article n'a pas la prétention d'épuiser la matière*, comme il en résulte des termes employés « en particulier les suivantes ». Au premier regard jeté sur cette énumération, on reconnaîtra aussitôt que l'A F ne possède pas seulement le pouvoir législatif, *mais aussi un pouvoir de surveillance exécutif et judiciaire*.

A) *Législation*. — Ici sont comprises toutes les lois organiques et arrêtés pour l'exécution de la Constitution, sur la formation des cercles électoraux, modes d'élections, organisation et marche des affaires des pouvoirs fédéraux, etc.

B) *Surveillance*. — L'A F a la haute surveillance sur l'administration en général et celle de la justice en particulier.

C) *Pouvoir exécutif*. — Vis-à-vis de l'étranger et à l'intérieur.

D) *Justice*. — L'A F reçoit et connaît des plaintes de cantons ou de citoyens contre les décrets du Conseil fédéral, plaintes contre les décrets de la législation cantonale, de l'administration et des pouvoirs judiciaires, des différends entre les cantons qui rentrent dans le droit public.

On ne sera pas peu étonné en considérant l'*omnipotence de la législation suisse, qui doit empiéter de tous côtés*, et cet étonnement sera encore entretenu par la teneur de l'article 73 de la Constitution fédérale, où il est dit : « Le C E et le C N ont à traiter de toutes les affaires qui, d'après la Constitution actuelle, rentrent dans la compétence de la Confédération et ne sont pas soumises à d'autres pouvoirs fédéraux. » — Pourquoi donc une Législative si puissante ? Pourquoi pas une meilleure division des pouvoirs ? On cherche en vain dans les protocoles et « abschiede » des pouvoirs prédélibérants, un fondement pour ces dispositions, et on en est réduit aux conjectures. En faisant abstraction des empiètements de l'A F sur le pouvoir judiciaire, on s'étonne surtout de la façon dont on l'a muni, avec excès, d'attributions exécutives. — Y a-t-il là-dedans une tendance ? Craignait-on que le Conseil fédéral pût devenir trop puissant, trop dangereux, si on lui avait confié le pouvoir exécutif tout entier ? Dans la République suisse, on a été de tout temps habitué, même l'histoire la plus reculée, à confier au pouvoir législatif beaucoup de prérogatives du pouvoir exécutif. Les manœuvres radicales et libérales dans les cantons, pendant le deuxième quart du siècle dernier ont encore fortifié si possible cette prépondérance de la Législative, et l'ont portée à son comble. Était-ce donc un prodige que cet usage des cantons trouvât aussi sa place dans la Constitution fédérale ? *Ou bien ce mélange de fonctions est-il seulement une transmission d'une situation*

antérieure, un souvenir de la vieille Diète, qui possédait en même temps les pouvoirs législatif et exécutif, étant donné que (le Vorort excepté), il ne se trouvait à son côté aucun gouvernement fédéral?

En Suisse, le Conseil fédéral doit préparer pour chaque réunion des conseils une liste de tractandas, et en donner connaissance à temps aux députés. Cette liste sert de base à la répartition des affaires entre les deux Conseils, ce qui est leur premier soin après s'être constitués. Une des particularités de notre système des deux Chambres est que pour *une partie des tractandas, la priorité appartient au C N, pour l'autre au C E*, ce qui est avantageux pour l'expédition des affaires.

Il est d'usage, en Suisse, que les deux Conseils renvoient toutes les affaires à l'examen préalable de commissions désignées le plus souvent par les bureaux des Conseils, parfois même déjà d'avance, afin qu'elles puissent à temps se familiariser avec le sujet. D'habitude on nomme pour les commissions un rapporteur allemand et un rapporteur français, au moins pour toutes les affaires d'une certaine importance. Suivant les cas les rapports peuvent être présentés oralement ou par écrit.

Le C N et le C E sont placés sur le même pied sous le rapport de la délibération des affaires. Le droit de proposition, l'initiative des lois appartient aux deux. D'ordinaire on donne au Conseil fédéral, avant de commencer

la discussion de la loi, l'occasion de se prononcer sur la proposition faite par un ou plusieurs membres de l'une ou l'autre Chambre, et même le requérir d'adopter telle ou telle ligne de conduite, par exemple au point de vue de la politique étrangère. Si le C F voulait suivre une politique opposée à celle de l'A F ou antipathique au sentiment du peuple suisse, il n'y a aucun moyen légal pour l'empêcher d'agir comme il lui convient, avant l'expiration des trois ans pour lesquels il a été élu, puisqu'il n'est pas forcé de se retirer devant un vote contraire de l'A F. Il ne reste dans ce cas au peuple en dernier ressort que la force, l'*ultima ratio*. En général la discussion sur les affaires étrangères a lieu lors de l'examen du rapport de gestion du C F. On n'en arrive généralement pas à une décision formelle, de façon à ne pas avoir à désavouer le Pouvoir exécutif, mais le C F sait parfaitement à quoi s'en tenir sur l'opinion de la majorité de l'A F et agit en conséquence.

Il doit être clairement établi que chaque projet de loi, quelque soit son auteur, peut toujours être soumis d'abord au C F, qui est chargé d'en faire un rapport, afin de préserver les pouvoirs législatifs de renversements, ou en tout cas leur donner les éclaircissements dont ils peuvent avoir besoin. Pour une délibération *in pleno*, la Constitution prescrit la présence de la majorité absolue des membres, et c'est alors la majorité absolue des députés présents qui décide. La loi du 9 octobre 1902 sur les relations entre les deux Conseils règle la marche ultérieure des

affaires. Quand un projet de loi est soumis par le C F, la Chambre qui doit le discuter en premier lieu commence par nommer une commission d'un certain nombre de membres, chargée de faire un rapport, comme nous l'avons déjà vu. S'il y a unanimité parmi les membres de la commission, un seul rapport suffit, dans les autres cas la majorité et la minorité présentent chacune un rapport séparé. Quand le Conseil auquel appartient la priorité d'une affaire l'a terminée, il en transmet le résultat à l'autre Conseil. Si ce dernier est d'accord, il l'annonce au premier Conseil qui envoie alors au C F l'arrêté pour l'exécution : il acquiert force de loi et est publié comme tel dans la *Feuille fédérale* et le *Recueil officiel des lois* par les soins du C F, sous condition toutefois d'être soumis au referendum si c'est nécessaire. S'il y a des divergences il les communique au premier Conseil, qui en fait l'objet d'une nouvelle discussion. Mais dans cette délibération, on n'aborde plus les dispositions d'une loi ou d'un arrêté sur lesquelles les deux Conseils sont déjà d'accord, à moins que des modifications adoptées sur d'autres points ne le rendent nécessaire. Le résultat de la deuxième délibération est de nouveau communiqué à l'autre Conseil, et l'on continue ainsi jusqu'à ce que les Conseils soient d'accord ou jusqu'à ce qu'ils déclarent vouloir persister définitivement dans leurs opinions divergentes. Dans le dernier cas il n'y a rien de fait, et les actes en restent là, jusqu'à ce que la question soit reprise par une partie compétente, en la manière prescrite par la législation ; c'est-à-dire que le projet de loi est renvoyé au C F pour plus ample

informé, et qu'il n'est représenté à l'A F que sous sa nouvelle forme.

L'accord final est la règle générale ; aussi a-t-on l'habitude de se faire des concessions réciproques. « Il est vrai, ajoute pittoresquement le président Dubs, qu'elles se font parfois aux dépens de principes qui ont été très accentués au début. Dès lors, vers la fin d'une session, où la navette législative passe et repasse fiévreusement, les hommes à principes stricts passent des heures pénibles, car l'on ne peut nier que parfois les derniers jours d'une session de l'A F ne ressemblent plutôt à un marché de friperies qu'à une assemblée législative. Toutefois *nous ne voulons pas blâmer le sentiment fédéral*, qui se retrouve finalement au fond des conclusions adoptées par « gain de paix avec sacrifice ». Ce qui est pénible, c'est que le plus souvent ces décisions sont prises par des assemblées tellement réduites, que le résultat n'est qu'un jeu du hasard. « *Les Conseils devraient chercher par des dispositions sévères, à prévenir les absences*, surtout pendant les huit derniers jours d'une session. Peut-être serait-il convenable aussi de limiter tout le mode de procéder sus-indiqué à *trois délibérations* pour chaque Conseil, et *d'écarter ainsi les délibérations sur la persistance définitive, qui engendrent parfois des positions tout à fait fausses*. » (Dubs, 1878).

Dans les deux Conseils, les délibérations sont libres et sans entraves, et les votations des deux parts ont lieu d'après la maxime éventuelle. Il n'y a pas de rapport final des rapporteurs, ni d'autres prérogatives de discussion. Au C E, un membre quelconque peut demander la parole

aussi souvent qu'il le veut; au C N un membre ne peut pas parler plus de trois fois sur la même affaire. Au C N une majorité des deux tiers des membres présents peut conclure à la clôture de la délibération; mais cela ne peut se passer, tant qu'un membre de la Chambre qui n'a pas encore parlé, désire faire une proposition et la motiver. Cette différence s'explique par le fait qu'ils sont 44 au C E et 150 au C N. Au C E, l'adhésion s'exprime par les mains levées, au C N en se levant.

La séparation des pouvoirs n'est pas très strictement observée entre l'A F et le C F (pas mieux d'ailleurs qu'elle ne l'est entre le pouvoir judiciaire et les deux pouvoirs politiques). La mission des députés est toute de contrôle et de critique, et comme on ne peut guère attendre d'eux qu'ils connaissent à fond tous les détails de l'administration, toute tentative de leur part d'y établir des réformes ne peut conduire qu'à une confusion des pouvoirs. Et cependant, aucune décision du C F ne peut, paraît-il, échapper au contrôle ou à la revision des Chambres. Les députés appellent l'attention du C F sur telle ou telle question par leurs postulats, ou proposent telle ou telle réforme. Si le C F n'est pas d'avis d'admettre tel ou tel postulat, il en fait rapport à la Chambre qui le lui a présenté. Si cette dernière persiste dans sa manière de voir, un projet de loi en règle est alors présenté et *s'il est voté par les deux Chambres, le C F est forcé de le faire exécuter.*

Lors de la discussion de la loi sur les chemins de fer, le C F était d'avis d'en laisser la construction à l'État, tandis que les Chambres décidèrent qu'elle serait laissée à l'initiative privée. De même plus tard quand l'A F adopta la loi qui accordait à la Confédération le monopole de la fabrication et de la vente des spiritueux, elle adopta un principe tout à fait différent de celui sur lequel s'était basé le C F au commencement. Dans les deux cas le C F a présenté les arrêts nécessaires et a loyalement exécuté les mesures après leur entrée en vigueur.

Citons comme exemple ce postulat présenté lors de la revision de la Constitution fédérale. En 1869, M. Ruchonnet, alors conseiller national, présenta un projet de loi dans le but de supprimer les entraves apportées dans certains cantons aux mariages des pauvres. Cette motion fut modifiée bientôt au point de devenir une demande de revision totale et fut adoptée dans cette dernière forme par le Conseil. En 1872, après cette revision rejetée par le peuple, un nouveau postulat, voté cette fois par l'A F, recommanda au C F de prendre de suite l'affaire en considération, et le résultat en fut la Constitution de 1874.

Généralement, lorsqu'il s'agit d'une mesure comportant une innovation quelconque, le C F préfère qu'on le *mette en demeure de la demander à l'Assemblée*, plutôt que d'en prendre l'initiative lui-même. Ainsi, si la mesure est rejetée, le C F n'est pas obligé de le considérer comme un échec personnel.

Chaque Chambre jouit de la même importance politique. Si l'une a par hasard une prépondérance sur l'autre, cela ne tient qu'à la valeur personnelle des membres qui en font partie. Il faut cependant reconnaître que dans la pratique, le C N a plus d'influence que le C E. Le Dr Dubs remarque qu'à peu d'exceptions près les hommes politiques les plus influents des cantons préféraient de son temps siéger au C N. Peut-être faut-il *attribuer cela à ce que la durée des fonctions au C E n'était pas invariablement établie* ? — « Nous avons, dit le Dr Loumyer, beaucoup de réserves à faire au sujet de cette opinion et nous pourrions citer de nombreux exemples d'hommes les plus influents de leur canton et même de la Confédération qui n'ont jamais siégé qu'au C E. Il ne sera, en outre, peut-être pas inutile de faire remarquer ici, que, quoique différentes d'origine, les deux Chambres qui composent l'A F jouissent des mêmes droits et ont les mêmes attributions. La besogne est également partagée entre elles au commencement de chaque session par l'accord des deux présidents, mais en règle générale, pour les questions importantes relatives aux *affaires politiques et militaires* la priorité est laissée au C N, tandis que pour toutes les *questions d'ordre juridique*, la priorité est laissée au C E. Cela provient d'une habitude prise depuis longtemps et contre laquelle il serait difficile de réagir aujourd'hui. »

SECTION III

DÉLIBÉRATION DES DEUX CHAMBRES RÉUNIES

Nous devons parler encore d'un *mode tout à fait particulier de la coopération des deux Conseils suisses*, qui ne se rencontre dans aucun pays du monde où règne le système des deux Chambres : il s'agit de la réunion des deux Conseils pour traiter certaines affaires, sous le nom d'A F unie (article 92 de la Constitution fédérale). Lorsqu'il s'agit des élections du C F, du T F, du Chancelier de la Confédération, et du général en chef d'une armée qui entre en campagne, de l'exercice du droit de grâce, et d'une décision sur un conflit de compétence entre les Autorités fédérales, les deux Conseils se réunissent pour délibérer en commun sous la direction du président du C N.

La réunion a lieu dans la salle du C N, et les scrutateurs des deux Conseils concourent aux opérations électorales. Dès que la présence de la majorité des membres des deux Chambres est constatée, l'Assemblée procède comme un même corps et décide à la majorité des membres présents. Comme le C N a trois fois plus de membres que le C E, le premier peut toujours imposer

son vote au dernier. Il n'y a cependant ni rivalité, ni hostilité déclarées entre les deux Chambres. On ne peut vraiment pas dire que la plus nombreuse fasse subir sa volonté à l'autre. La minorité du C E, composée de catholiques romains et de membres du centre (libéraux modérés) vient apporter son appui à ses coreligionnaires politiques du C N, et certaines questions, telles que par exemple l'élection du C F, ou les décisions à prendre sur le droit de grâce ou d'amnistie ne donnent d'habitude pas lieu à un de ces votes dans lesquels on pourrait reconnaître une sérieuse opposition mutuelle.

Il faut renoncer à vouloir juger cette institution, qui n'a pas sa pareille au monde, d'après aucun principe. La Constitution Helvétique, quoique constitution d'un Etat unitaire, avait expressément interdit une réunion de cette nature. Art. 69 : « En aucun cas les deux Conseils ne peuvent se réunir dans une même salle. » Il faut prendre cette disposition anormale telle qu'elle est, comme le produit d'une situation embarrassée. Dans les deux Conseils séparés, certains objets comme par exemple les élections pourraient conduire à des divergences difficiles à résoudre, tandis qu'ici le besoin qui prédomine est celui d'un résultat définitif accéléré.

« Mais il n'en est pas moins vrai *qu'on abandonne* ainsi, à proprement parler, les principes constitutionnels suprêmes, *particulièrement le principe de l'égalité des représentations des deux souverainetés, qui découle nécessairement de la double souveraineté.* Depuis la

Constitution de 1848 qui a créé ce monstre politique, l'anomalie est devenue encore beaucoup plus criante, parce que la proportion entre le C N et le C E, a été considérablement réduite par l'augmentation du premier. » (Dubs.)

On se sert indifféremment des trois langues officielles à l'A F. Les débats se passent avec beaucoup de décorum, sans scènes comme dans les Parlements des autres pays. Il est vrai que le C E n'a que 44 membres et le C N 150, et que le caractère des Suisses est positif et très calme, mais ce qui frappe le spectateur, c'est que les députés, tout en étant souvent même éloquents, parlent surtout en hommes d'affaires. Il est à remarquer que pour parler les Conseillers nationaux ont l'habitude de se lever, tandis que les membres du C E parlent assis, ce qui donne un ton plus grave aux séances de ce dernier corps, où les discussions d'ailleurs tiennent ordinairement moins de place qu'au C N. *Les Conseillers aux Etats s'occupent plus volontiers des questions juridiques, ou des affaires proprement dites.* Les questions politiques sont discutées avec plus de fougue au C N que dans la calme atmosphère du petit C E.

Pendant les sessions (3 semaines), le drapeau flotte sur le palais. Dans l'intervalle il y a des réunions de commissions de l'un ou l'autre Conseil, avec l'assistance d'un ou plusieurs Conseillers fédéraux, dans *différentes parties du pays* (mais en fait le plus souvent à Berne),

pour discuter certaines questions qui doivent être soumises aux Chambres. Cette façon de procéder diminue la besogne de l'Assemblée. On s'est basé sur les dépenses que ces commissions occasionnaient pour leur faire une certaine opposition, mais elles rendent de grands services. Elles mettent en contact les membres du C F et les députés avec les autorités des cantons où elles se réunissent. Elles contribuent aussi à fortifier le lien fédéral, à développer les bonnes relations entre Confédérés, et sont *une consolation pour les autorités cantonales* qui sentent alors qu'après tout, *ce n'est pas à Berne seulement que se décident toutes les affaires.*

CHAPITRE II

ORGANISATIONS COMPARÉES DU CONSEIL NATIONAL

ET DU CONSEIL DES ETATS

L'organisation du C E est semblable à celle du C N avec les divergences suivantes :

1°. — Les députés au C E ne sont pas indemnisés par la Confédération, mais par les cantons. Au reste, la plupart de ceux-ci leur paient les mêmes indemnités que la Confédération aux Conseillers nationaux. Mais en déviation de la disposition ci-dessus, la Confédération indemnise aussi les députés aux Etats, quand ils se réunissent en commission en dehors des sessions.

La disposition de l'article 83 de la Constitution fédérale est bizarre. Bien que les membres du C E soient légalement des organes de la Confédération et non des représentants des cantons pris isolément, ils reçoivent cependant leurs indemnités (journalière et de voyage) du canton qui les a élus. *Ceci est une réminiscence bien frappante de la vieille Diète.* Juridiquement cette disposition sur les indemnités des Conseillers du C E, est aussi peu justi-

cialable, que si les membres du C N recevaient les leurs de leurs électeurs et non de la Confédération.

2°. — Les députés au C E sont élus par les cantons et ceux-ci déterminent aussi le mode de l'élection. Voyons en détail les règles cantonales pour les élections du C E.

(A) CORPS ÉLECTORAUX. — Les membres du Conseil des Etats seront élus dans certains cantons par le Grand Conseil (nommé aussi Kantonsrat ou Landrat), dans les autres par le peuple. Dans quelques-unes des revisions de Constitutions cantonales plus récentes, cette compétence a été enlevée au Grand Conseil pour être délivrée au peuple.

Le Grand Conseil désigne les membres du Conseil des Etats dans les cantons de Berne, Lucerne, Fribourg, Saint-Gall, Argovie, Vaud, Valais et Neuchâtel. La compétence du Grand Conseil est sans recours ; il est le pouvoir qui nomme définitivement les députés au Conseil des Etats. Il ne peut être question ici d'aucune réprobation ou ratification juridique du peuple. Ou le pouvoir appartient en entier au Grand Conseil, ou en entier au peuple.

Dans les cantons restants, les membres du Conseil des Etats seront élus par le peuple, par l'ensemble des citoyens actifs ayant droit de vote. Les règles cantonales décident les capacités électorales. Il ne faut cependant pas négliger ce passage du droit fédéral, disant que tout citoyen suisse domicilié après une résidence de trois mois doit prendre part aux élections cantonales, du moment qu'il remplit les autres conditions requises.

(B) Le *mode d'élection* est complètement subordonné à la règle et à la décision cantonale. Le canton règle la technique de l'élection qui dirige l'événement électif à l'intérieur des corps électoraux ; ce sera un vote dans le Grand Conseil, une élection dans la Landsgemeinde, où la majorité absolue décide ; ou, dans la plupart des cas, on entreprend les élections selon les dispositions qui règlent celles du C N, puis a lieu la remise secrète des votes au moyen de feuilles de vote écrites et fermées.

(c) L'éligibilité s'étend généralement à tous les citoyens suisses, ayant le droit de vote et habitant dans le canton. Neuchâtel ne l'accorde qu'aux citoyens originaires du canton et habitant dans le canton. Les Grisons l'étendent à tous les citoyens suisses, même s'ils habitent hors du canton. A côté de cela des dispositions différentes et spéciales ont encore cours dans certaines constitutions cantonales isolées. Ainsi, très souvent, un membre du gouvernement peut siéger au C E ; ou au contraire les membres du Conseil de gouvernement n'y sont absolument pas admis, comme par exemple les Juges en premier à Zurich.

(D) L'établissement du résultat de l'élection, c'est-à-dire la preuve que l'élection accomplie a une valeur juridique définitive, et sa publication sont confiés aux soins des pouvoirs cantonaux déclarés compétents par la législation cantonale ; ceux-ci connaîtront aussi du pourvoi électoral, des réclamations qui auront été élevées contre la validité d'une élection accomplie. Ce pouvoir est en

règle générale le Conseil de canton, qui se sert aussi, pour mener les recherches à sa place, du Conseil de gouvernement. L'élu validé reçoit de son canton un acte de nomination, son nom sera communiqué au Conseil fédéral, qui convoque les Conseils aux sessions. Il n'appartient pas à la Confédération de faire une vérification des élections accomplies ; la vérification du C E réuni en session ne porte que sur le fait de savoir si chaque membre est porteur de l'acte de nomination de son canton. C'est aux pouvoirs cantonaux à juger en première ligne les réclamations élevées contre les élections, comme nous l'avons dit plus haut, car les élections du C E sont des élections cantonales. C'est seulement contre cette décision une fois prise, qu'on peut recourir au Conseil fédéral, et ainsi l'on entrevoit la possibilité de pousser la chose plus loin, jusqu'à l'A F. Ici alors, le C N et le C E doivent se réunir pour décréter un jugement sur la validité de l'élection des membres du C E.

3° La disposition relative à la durée des fonctions des députés au C E est également laissée à la volonté des cantons. La durée de la charge commence et finit dans la plupart des cas comme celle des membres du C N et se porte par cela même à 3 ans. Elle est de 4 ans à Zug, 2 ans à Fribourg, 1 an à Lucerne, Uri, Nidwalden, Saint-Gall, Aargau, Valais. A Neuchâtel il n'y a pas de durée de charge bien fixée. Souvent même on va plus loin, et une disposition cantonale décrète que les membres du C E

pourront être rappelés à tout moment, comme par exemple à Vaud et Neuchâtel. Si un membre du C E sort pendant sa charge du Conseil cantonal, il aura à se justifier et à s'expliquer au gouvernement du canton. La règle de droit fédéral rentre dans le cas de l'article 120 de la Constitution fédérale, d'après lequel (§ 2), la Confédération doit faire procéder à une nouvelle élection du C E, pour une revision totale de la Constitution fédérale.

4° Les fonctionnaires nommés par le C F, qui ne peuvent pas siéger au C N, sont en revanche éligibles également au C E, *parce que l'on n'a pas voulu restreindre le droit électoral des cantons.*

5° Certaines particularités pour l'élection du Président et du Vice-Président distinguent encore le C N du C E.

Les particularités sus-indiquées, surtout celles des §§ 1 et 3, *sont en grande partie des réminiscences de l'ancien ordre de choses*, et reposent, selon Dubs, sur une notion inexacte du C E.

CHAPITRE III

CE QU'AURAIT PU ETRE LE CONSEIL DES ETATS

Si l'on avait voulu donner une représentation aux cantons, telle qu'on avait pu la concevoir au début, l'organisation logique du C E aurait dû alors être arrangée tout autrement qu'elle ne l'a été. On aurait pu dans ce cas organiser cette Chambre à peu près de la façon suivante : les députés du C E n'auraient pas dû être seulement des membres de cette Chambre, mais bien à proprement parler des Ambassadeurs de leurs cantons ; par suite ils n'auraient pas dû voter suivant leur propre avis et conscience, mais d'après les instructions de leurs commettants, dont ils auraient été les représentants plénipotentiaires. Les envoyés des cantons au C E n'eussent été responsables de leur mission qu'envers les cantons eux-mêmes, et auraient pu toujours être rappelés et remplacés par d'autres. Comme les cantons, dans leurs relations avec la Confédération, sont des personnes civiles ayant des droits absolument égaux, ils auraient dû avoir comme tels une représentation égale : un nombre de voix suffisant dépassant la majorité absolue, eût décidé de la validité d'un arrêté. Mais si l'on avait voulu absolument laisser de côté les instructions,

alors on aurait dû pour maintenir malgré tout le caractère d'un collège conservateur au C E, élever le minimum d'âge des députés et leur accorder une durée de charge plus longue qu'à ceux du C N, ou tout au moins exiger d'eux un certain stage dans les pouvoirs cantonaux.

Seulement on a reculé devant l'une des conséquences du système des deux Chambres, que l'on eût ainsi vraisemblablement privé de tous les avantages que l'on se promettait d'en retirer. On ne voulait pas faire franchement du C E un sabot pour la roue du progrès, que l'on croyait devoir introduire dans l'organisation entière de la législative. Avec le système des instructions, la dépendance des envoyés vis-à-vis de leurs cantons, on aurait revu sans nul doute dans le C E et même dans l'A F, la lourdeur de délibération des affaires et l'ajournement des arrêtés, qui avaient été si bien prises en dégoût à la Diète. Dès que dans un Conseil ainsi organisé une nouvelle proposition imprévue fait son apparition, les députés doivent aller chercher de nouveaux pleins pouvoirs; les commettants chercheront à procéder à des accommodements, d'où il résulte des ajournements de délibérations; des choses sérieuses pourront même ne pas être menées à bout, ou l'on ne prendra que des demi-mesures. En outre, on ouvre par là même la porte toute grande au particularisme, et non pas seulement celui de principe, ennemi généralement de tous les efforts de l'Etat fédéral, mais même au particularisme étroit, qui met son plaisir à paralyser par des chicaneries le progrès vers le mieux.

Cet élément conservatif que devait représenter le C E, n'est pas cet esprit de parti ou ces tendances que l'on trouve d'ordinaire sous chaque expression, mais c'est un facteur nécessaire à la vie constitutionnelle d'un peuple. Comment atteindre un but, quand il y a parmi les membres du C E un changement incessant ? De plus, il est assez naturel que, lorsqu'un corps ou un pouvoir composé de quelques membres seulement se sent l'égal en puissance d'un plus nombreux, la position extérieure de ses membres présente des facilités certaines, afin de représenter, sous le rapport de la qualité, ce qui manque au point de vue de la quantité. On peut maintenir sans nul doute cette considération, lorsque les élections des membres du C E sont faites par le peuple, car les élections du peuple sont en général plus estimées que celles faites par les pouvoirs. Si la Constitution fédérale a pris un détour par une telle disposition, c'est qu'il lui semble, d'après les principes sur lesquels elle se basait, qu'il ne fallait pas trop toucher à l'indépendance des cantons, et qu'on devait leur laisser la faculté de nommer leurs représentants au C E, de la manière qui leur semblerait convenable, selon leurs propres dispositions constitutionnelles. D'après le droit fédéral nord-américain aussi, il appartient à la Constitution de chaque Etat, de décider le mode d'élection de son représentant au Sénat. Nous ne parlons pas de l'institution nord-américaine, d'après laquelle le Sénat exerce des pouvoirs puissants, indépendamment de la Chambre des Représentants, tantôt seul, tantôt de concert avec le

président, car en Suisse une élévation si haute du C E ne trouverait absolument aucun succès ; mais il est certain qu'avec une durée de charge plus longue, un âge suffisant, de trente ans par exemple, ou un stage dans les pouvoirs cantonaux, l'élément conservateur (dans le sens indiqué plus haut), eût gagné réellement en force dans le C E, et en même temps que lui, on eût défendu l'élément de l'indépendance cantonale, contre les empiètements de la centralisation. « Somme toute, dit Blumer-Morel, les principes fédéraux que nous prônons ne pourraient suffire à donner une tranquillité parfaite ; les cantons pourraient inciter leurs députés, qu'ils ne peuvent plus lier par des instructions, à leur envoyer pour le moins des comptes rendus réguliers sur les délibérations du C E, et les votes qu'ils auraient produit sur ce sujet. Déjà en 1887 les vides de la Constitution fédérale sont comblés en partie et de façon convenable par les cantons : ainsi certaines Constitutions cantonales ont prescrit que les membres des gouvernements ne pourraient pas être élus au C N, mais seulement au C E ; ou qu'un nombre restreint de ces membres des gouvernements pourrait appartenir au C N, tous les autres au contraire au C E. En fait, on se conforme plus franchement aux décisions du C E, quand l'on trouve chez lui les connaissances et expériences, qui n'ont pu être acquises que par une participation à un pouvoir cantonal. Nous ne pouvons que nous réjouir du petit nombre de cantons où il existe la coutume de demander, par le moyen d'une interpellation au grand Conseil, des explications sur leurs

votes aux membres du C E qui semblent avoir une opinion tout à fait indépendante ; c'est pourtant le seul moyen d'empêcher que les intérêts cantonaux ne soient négligés, au moins pendant la durée de leur charge par ceux-là mêmes qui sont appelés à les défendre.

« Cependant (quoique en reculant devant les instructions), on a voulu conserver aux cantons une influence sur la Législative fédérale, encore que non paralysante, ni nuisible. On a considéré comme un avantage le fait que les besoins particuliers des cantons, dans la mesure où ils étaient justifiés, puissent avoir une expression publique et légale, car de cette façon on enrayait les désirs du particularisme, plus facilement que si l'on avait honteusement fermé la porte du pouvoir fédéral aux cantons ; ceux-ci, dès qu'ils se fussent vus laissés de côté, eussent cherché à rendre impuissants tous les efforts de la Confédération, en cachette des pouvoirs fédéraux. Après tout, la considération de l'importance de la situation du C E dans notre vie fédérale a cru considérablement ; on s'en aperçoit à ce que l'on procède maintenant aux élections avec plus de soin, et que dans la plupart des cantons, les membres du C E ne sont pas aussi fréquemment changés qu'autrefois. Ainsi il n'est donc pas si rare que l'interprétation juridique puisse être utile à l'esprit d'une Constitution, malgré les vices et les imperfections de la lettre. » (Blumer-Morel, 1887.)

CHAPITRE IV

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA CONSTITUTION

TOUCHANT LE CONSEIL DES ETATS

Voyons maintenant plus en détail comment le C E a été organisé. Nous passerons en revue quelques articles de la Constitution fédérale de 1874.

ARTICLE 71. — Le Conseil fédéral dans son message du 17 juin 1870 n'apportait aucun changement à l'organisation de l'A F. On parlait déjà des droits du peuple et des cantons dans la Constitution de 1848, quoique ces droits ne fussent pas réservés dans l'article 60. Ces droits étaient déjà l'initiative de Constitution fédérale, et le referendum de la Constitution fédérale (art. 113 et 114), auxquels on a ajouté en 1874 le referendum législatif (la commission du C N avait proposé à ce sujet le referendum et le droit d'initiative du peuple). L'initiative des cantons n'est pas impliquée là-dedans, car ce droit des cantons n'est pas exercé par l'A F, mais bien en concurrence avec elle. La Commission de rédaction compléta ainsi l'article 60 par les mots : « *Sous réserve des droits du peuple et des cantons.... l'A F sera le plus haut pouvoir.* »

La première partie de la Constitution fédérale contient

en général les principes de la division de compétences entre la Confédération et les cantons, et les limitations que la Confédération apporte au pouvoir cantonal. La deuxième partie contient l'organisation des pouvoirs fédéraux, leur système, leur réunion en Assemblée, et les rapports entre eux. « Mais la trame de l'étoffe n'est pas si strictement logique, avoue Burckhardt, qu'on soit obligé de la suivre, et que les dispositions de la deuxième partie soient purement de nature organique, et ne disent rien sur les rapports de la Confédération et des cantons. »

ARTICLE 80. — Chacun des 22 cantons a le même nombre de représentants, avec le même nombre de voix, à nommer, sans considération aucune sur leur grandeur, leur population ou leur fortune, comme c'était le cas pour la Diète du Pacte fédéral de 1815, et à l'encontre de la Diète de la Médiation et du C N, première chambre de l'A F. Au temps de la Médiation chacun des 19 cantons avait une voix, mais ceux de plus de 100.000 âmes (Berne, Zurich, Vaud, Saint-Gall, Argovie, Grisons) avait droit à *deux* voix, ce qui faisait 19 représentants avec 25 voix. Dans le C E c'est le principe de l'égalité complète de représentation ; dans le C N, au contraire, la représentation est proportionnelle à la masse de la population de chaque canton et suivant une base donnée.

La différence entre le C E et l'ancienne Diète, sous le rapport du mode de représentation, consiste exclusivement en ce qu'alors dans la Diète chaque canton n'avait

qu'une voix, que l'on comptait ainsi les voix des Etats, quoique chacun d'eux eût le droit d'envoyer plusieurs députés à la réunion fédérale ; tandis que maintenant dans le C E, chaque canton peut élire deux députés, qui, bien que représentant le canton, votent cependant individuellement et suivant leur libre jugement. A un certain point de vue, on pourrait trouver absurde que les grands cantons soient égalisés aux petits ; *mais cette représentation* dans les affaires fédérales *sur le pied d'égalité était une question de vie* à laquelle presque tous les petits cantons se cramponnaient avec la plus grande ténacité, et ceci de tout temps ; tandis que les plus grands réclamaient une votation proportionnée à leur importance relative. Cette opposition qui remonte si loin dans l'histoire de la Suisse, ne pouvait être en quelque sorte résolue, en ignorant tout simplement l'une ou l'autre de ces deux tendances, mais bien seulement en les reconnaissant toutes les deux dans la nouvelle Constitution, en établissant par les deux Chambres un équilibre légitime entre la souveraineté des cantons comme tels, et l'influence de leur importance relative. Le C E, comme représentant de la souveraineté des cantons, devait être fondé sur une égalité absolue. Mais étant donné que l'on fait des envoyés des cantons, des membres du C E, qui peuvent voter librement et personnellement, et non comme plénipotentiaires, ce corps en retire un tout autre caractère que celui de la Diète, sans devenir identique au C N. Comme nous l'avons déjà vu, le C E est un organe de la Confédération, et non des

cantons, car il coopère aux travaux législatifs de la Confédération. Les cantons sont de leur côté des organes de la Confédération, dans la mesure où ils sont appelés par le droit fédéral à former le C E ; ils décident qui doit appartenir au C E, ou plus justement qui cette élection doit atteindre. Les rapports du C E avec les cantons sont spécifiés dans l'article 91 de la Constitution fédérale : il est indiqué là aussi que le C E ne représente pas juridiquement les cantons, et que les Conseillers aux Etats sont aussi peu les représentants des cantons, que ceux du C N le sont à l'égard du peuple suisse. Pour mieux dire, le C E représente la voix non pas seulement d'une circonscription électorale, mais bien d'un canton, et non pas seulement d'un canton, mais bien de tous les cantons ; il représente donc en tant que Conseil, non pas seulement l'intérêt d'un seul canton, *mais bien celui de tous les cantons*, non pas seulement les tendances d'un groupe prépondérant dans un canton, mais *les tendances de tous les cantons*. C'est ici qu'on trouve la raison pour laquelle le C E a de tout temps suivi une politique digne d'éloges, qu'on était bien loin d'attendre de son organisation, parce que l'on pensait davantage aux envoyés comme représentant isolément des tendances injustifiables, qu'à la coopération de tous les membres.

La raison, pour laquelle chaque canton devait nommer deux Conseillers aux Etats, au lieu d'un comme autrefois à la Diète, était qu'on voulait donner aux trois cantons

Unterwalden, Bâle et Appenzell qui sont divisés en deux parties, une représentation et une voix distinctes pour chaque moitié. Dans les Diètes antiques, spécialement à la Diète du Pacte fédéral de 1815, chacune des deux moitiés pouvait aussi se faire représenter par un envoyé particulier, mais les deux ne formaient ensemble qu'une seule voix ; de sorte que lorsque les deux députés étaient d'un avis différent, la voix du canton était annulée. On veilla donc, dans la Constitution fédérale de 1848, à ce que chaque moitié eût son représentant et sa voix propres : sur cette base on organisa que les cantons entiers auraient deux députés et deux voix au C. E., les demi-cantons un seul député et une voix ; ce faisant on a reconnu certains cantons, comme parties intégrantes de l'ensemble de l'Etat, mais seulement comme demi-cantons. Cette institution constitue une exception à l'égalité de la représentation, car sans cela les demi-cantons jouissent exactement des mêmes droits de souveraineté que les cantons entiers, et c'est uniquement par habitude que nous parlons encore des 22 cantons, au lieu des 25 cantons de la Suisse. D'un côté il y a une concession aux souvenirs historiques du passé, mais d'autre part cela forme une porte ouverte à la possibilité d'une nouvelle réunion dans l'avenir. Pour abrégé, c'est depuis 1848 et seulement depuis cette date qu'il existe des demi-cantons en relations avec la Confédération. Même sans cela, on trouve les demi-cantons partout où les cantons doivent coopérer à un but commun comme organes de la Confédé-

ration ; il en est ainsi, en outre de la constitution du C E (art. 80), pour la convocation de l'A F (art 86), et pour le Referendum législatif et constitutionnel (art. 89 et 123), mais non pas pour l'initiative de l'art. 93, car celle-ci est vraiment un organe de droit des cantons considérés comme tels, et ne dépend pas de la coopération de plusieurs cantons, comme dans les autres cas. La question de la représentation et du droit de vote des demi-cantons dans l'Assemblée ne doit plus se poser aujourd'hui, étant donné que les cantons entiers pas plus que les demis n'ont une *représentation réelle ou un droit de vote au C E*, comme c'était le cas au temps de la Diète.

On voulait aussi, avec deux députés par canton, constituer un Conseil suffisamment nombreux. Au début on avait projeté de n'accorder qu'une seule voix à chaque canton, laquelle eût été représentée par un seul envoyé « Gesandten » ; seulement on revint bientôt là-dessus, et avec raison. Car il paraît de toute évidence indispensable, que s'il veut exercer ses pouvoirs avec la prudence nécessaire, le C E doive se composer d'un nombre de membres suffisant pour assurer une diversité des talents, des expériences et des aptitudes pratiques, convenable à l'accomplissement de toutes ses obligations. Pour aller plus loin, un C E de 22 membres seulement n'eût pu exercer aucune influence, vis-à-vis d'un C N très nombreux ; car un petit collège est bien plus facile à intimider et à dominer par des pressions extérieures, qu'un autre de grosseur convenable, auquel vient encore en

aide l'autorité du caractère et la dignité du talent. Plus loin encore, la représentation des demi-cantons, d'après le système d'une voix unique, n'eût jamais compté, tandis qu'en tout temps maintenant, un demi-canton unique peut faire valoir son opinion. Finalement il fallait souhaiter qu'un canton ne restât pas complètement sans représentation, par suite d'un accident, par exemple par le renvoi de son envoyé, par la maladie ; et ceci pouvait arriver juste au moment de très importantes décisions à prendre. D'après toutes ces raisons, on en est venu à un C E de 44 membres ; c'est un collège dont les obligations exigent de ses assesseurs des connaissances étendues, un zèle infatigable et une droiture inflexible. Comme les membres du C E ne sont nullement des ambassadeurs munis de pleins pouvoirs par leurs cantons, mais bien vraiment des membres d'une Chambre législative, *les cantons ne peuvent donc pas davantage leur choisir des remplaçants ou suppléants* ; cela a été expressément décrété par le C E en novembre 1848.

On s'en est remis complètement au libre arbitre des cantons pour l'organisation des corps électoraux (circonscriptions électorales), du mode d'élection, de la durée de charge, des conditions d'éligibilité, des indemnités (sous réserve de l'article 81 comprenant l'incompatibilité et de l'article 23 concernant les indemnités). Il en résulte un vrai étalage d'échantillons variés sous ce rapport (1).

(1) Voir III^e partie, chapitre II.

Dans les cantons purement démocratiques et dans les cantons à referendum, les Conseillers des Etats sont élus par le peuple même : « *Ainsi, dit Meyer, s'évanouit encore un caractère, qui eût été propre à faire de ces membres des représentants des cantons* ; en effet de cette façon l'élection des Conseillers aux Etats ne se distingue que sur des points accessoires de celle des Conseillers nationaux. » Dans les cantons à représentation démocratique, l'élection n'a pas lieu par le Gouvernement, mais par le Corps législatif, et ce mode de nomination se recommande en considération de la condition du C. E., par le fait qu'il favorise la plupart du temps un choix plus soigneux. » (Meyer). Le professeur Burckhardt soutient *que le Conseil de Gouvernement pourrait aussi être élevé à la qualité de Corps électoral*, quoique le professeur Schollenberger (Kommentar 499) prétende que cela correspondrait peu à la tendance de la Constitution fédérale : « Il faut remarquer, dit ce dernier, plusieurs choses : (a) au sujet des corps électoraux ; le Conseil de gouvernement (Regierungsrat) ne devrait pas être considéré comme tel ; cela contredit le sens et l'esprit de l'institution, et en même temps, sinon tout à fait les termes propres, mais certainement l'esprit de la Constitution fédérale, que de laisser l'élection des membres de la législative à l'organe d'un pouvoir exécutif ». J'avoue qu'à mon avis la chose de principe me paraît tout à fait indiscutable, et du reste les faits ont corroboré cette opinion. « (b) au sujet de l'éligibilité, laissée à la décision des cantons avec toutes ses dépendances, la question se pose de savoir si les ecclé-

siastiques doivent être exclus du C E, étant donné qu'ils le sont déjà expressément du C N. L'exclusion ou la non exclusion des ecclésiastiques d'un pouvoir ne touche nullement à l'incompatibilité mais bien à l'éligibilité. En tout cas, comme le montre l'origine de l'article 80, la Confédération ne s'oppose nullement à ce que les prêtres soient éligibles au C E; *mais rien n'empêche les cantons d'en exclure les prêtres*, comme la Confédération l'a fait elle-même pour le C N, car ceux-ci sont tellement libres dans les dispositions d'incompatibilité, qu'ils pourraient même statuer des incompatibilités plus étendues que celles du droit public de l'article 81» (voir plus loin le commentaire de cet article). « Il faudrait encore, dit Burckhardt, pour cette récusation, que la capacité électorale ne fût pas restreinte aux seuls citoyens originaires du canton, avec retour à l'article 43 § 4 de la Constitution fédérale, mais bien étendue à tous les habitants du canton ; on pourrait même aussi déclarer capables de voter les citoyens en dehors de leur canton d'origine. »

L'élection du C E étant soumise au droit cantonal, c'est donc bien une élection cantonale ; l'article 189 de l'organisation du droit fédéral soumet au Tribunal fédéral toutes les réclamations portant sur les élections du C E, comme celles portant sur les autres élections cantonales ; ces réclamations vont en dernière instance à l'AF, si bien que le C E ne valide pas lui-même ses élections comme le C N, mais qu'il est soumis à la décision compétente du TF et du C N.

Peu de cantons donnent à leurs Conseillers aux États la même durée de charge, comme c'est le cas pour les membres du C N ; au contraire, la plupart d'entre eux renouvellent tous les ans l'élection de leurs conseillers, d'où il résulte dans le C E un roulement de personnes considérable, peu propre à faire de ce Collège un appui de l'élément fédéral. L'on n'est pas précisément porté en Suisse, à accorder une longue durée de charge à n'importe quel représentant, fût-ce dans la législative fédérale ou cantonale ; on est bien plutôt singulièrement jaloux de ces Collèges, car l'on craint toujours qu'ils n'en viennent à outrepasser leurs pouvoirs. Cette jalousie peut être fondée en pratique, mais il est hautement comique de voir ensermer pas à pas et après coup par des dispositions de méfiance, des hommes à qui, au moment de l'élection, on avait accordé toute confiance. On peut admettre et même accorder, que vis-à-vis de l'abus que les Corps représentatifs pourraient être portés à faire de leur pouvoir, aucune barrière n'est plus efficace que le procédé des élections fréquentes ; mais d'autre part, personne ne pourra contester qu'il y ait du danger à soumettre ces mêmes corps à des renouvellements trop fréquents. Le sentiment de la responsabilité morale qui devrait être profondément implanté en chaque représentant, encore que juridiquement il n'ait de comptes à rendre à personne pour son vote, sera ébranlé par une trop courte durée de charge. On ne peut accorder que peu d'intérêt à une tâche qui vous sera enlevée avant qu'on l'ait seulement bien envisagée, ou à des

mesures que l'on pourra à peine commencer, loin de les mener à bonne fin. Et cependant les représentants devraient se signaler d'abord par un sacrifice complet de leur propre personnalité devant la fin de l'État, qui n'est autre que le bien public, et en second lieu par la connaissance étendue que doit posséder l'homme d'État, des moyens nécessaires pour arriver à ce but. La sagesse n'ordonne-t-elle pas ici de modérer sa méfiance, de maintenir aux hommes que l'on a choisis la confiance qu'on leur avait accordée au moment de l'élection ; de les laisser siéger au C E un temps assez long pour qu'ils puissent éprouver leurs connaissances et leur caractère ? La durée de charge des membres du C E pris isolément n'est pas la même dans tous les cantons : elle est de quatre ans à Zug, deux ans à Fribourg, un an à Lucerne, Uri, Nidwalden, Saint-Gall, Argovie, Valais, Neuchâtel, et trois ans pour les autres cantons, conformément à la durée de charge du C N. Il ne résulte pas de là que le canton se réserve le droit de rappel comme il appartient aux Grands-Conseils de Neuchâtel et du Valais.

La durée de charge établie par les cantons ne cède qu'à la force du droit fédéral, quand d'après l'article 120 les deux Conseils doivent être entièrement réélus à nouveau. *C'est l'affaire des cantons que d'avoir soin à ce que leurs places au C E soient toujours occupées.*

ARTICLE 81. — Avec les conditions d'éligibilité que l'on pose, ou plutôt que l'on ne pose pas aux candidats pour

le C E, il semble également caractéristique de voir seulement dans l'article 81 : « *Les membres du C N et du C F ne peuvent en même temps être membres du C E.* »

La proposition de la première section dans la Commission de revision de 1848 contient une disposition de teneur conforme sur la Diète (article 22) ; elle fut maintenue jusqu'à nos jours comme article 70 dans la Constitution de 1848, avec une dénomination autre des pouvoirs.

L'article 81 contient la disposition d'incompatibilité concernant le C E de son côté et décidant du principe d'incompatibilité de l'art. 77 au sujet du C N. Mais elle se distingue de cette dernière par le fait que *la charge de Conseiller au C E se montre seulement incompatible* avec la charge de Conseiller dans l'autre Chambre de l'A F et avec celle de Conseiller fédéral, *mais non pas avec une charge établie par le Conseil fédéral*. L'omission de cette dernière incompatibilité pour le C E ne repose sur aucune erreur, car elle a été maintenue à nouveau en 1874 en dépit des propositions répétées formées contre elle. (1)

L'omission doit avoir sa raison, et c'est la seule possible, en ce que la liberté des cantons dans la constitution du C E doit être aussi peu restreinte que possible, que les restrictions y apportées par la Confédération ne doivent contenir que le strict nécessaire, pour ne pas mettre les cantons dans l'embarras pour leur choix. Depuis 1874 il faut ajouter encore à cette incompatibilité, celle des mem-

(1) Blumer-Morel, T. III, p. 55.

bres du Tribunal fédéral avec le C E, dans l'art. 108 § 2. « Mais dit Burckhardt si les fonctions fédérales sont compatibles avec le mandat du C E, il n'y a donc aucune raison actuelle de décider autrement relativement aux membres de l'A F, ou ceux du T F, sous réserve du Chancelier fédéral et de son substitut. »

Est-ce que cette réglementation doit être entièrement fixée par la Constitution fédérale, ou est-il permis aux cantons d'établir des incompatibilités plus étendues pour leurs représentants au C E ? Relativement aux fonctionnaires cantonaux, nous l'avons vu précédemment, la question peut être résolue affirmativement et sans aucun doute (art. 77) ; elle demande plus de réflexion quand il s'agit des autres fonctionnaires fédéraux, par exemple de ceux du pouvoir fédéral. Mais si l'on considère que cette disposition a été établie rien que pour laisser aux cantons la liberté de l'élection, on penchera donc vers l'avis, qu'ici aussi il est permis aux cantons de passer outre la Constitution fédérale. Au delà des incompatibilités de droit fédéral viendraient donc à volonté d'autres de droit cantonal, comme celle concernant les prêtres, dont on a parlé plus haut. Les professeurs Schollenberger et Burckhardt sont entièrement d'accord sur ce point, et nous ne pouvons que nous joindre à leur opinion. « Autrement, dit Burckhardt, on devrait aussi interdire aux cantons de prendre la charge d'un fonctionnaire, compatible d'après la Constitution fédérale, comme base de non éligibilité, car ainsi le même but et au delà serait atteint par une disposition

d'incompatibilité. *Cette réglementation pose en principe l'idée que les membres du C E sont les vrais représentants des cantons.* »

Il n'est donc fixé, d'après l'art. 81, aucune limite d'âge pour le candidat au C E ; il peut arriver à cette Chambre tout jeune homme, tandis que s'il aspire à un siège au C N, il devra être au moins aussi âgé que chacun de ses électeurs, c'est-à-dire de 20 ans. En pratique la chose se fait d'elle-même raisonnablement, et il ne viendra jamais à l'idée aux cantons d'envoyer à Berne des adolescents précoces.

En effet, si le C E veut conserver sa réputation de sagesse il doit disposer dans son sein non de la chaleur, de l'impétuosité et de l'audace de la jeunesse, mais bien de la saine expérience de l'âge mûr. « Mais pas une fois le droit de citoyen suisse ne sera invoqué par un membre du C E, dit Meyer, et si cette condition se comprend d'elle-même, comme aussi celle d'un âge fixé, il serait donc préférable qu'il y ait quelque chose là-dessus dans la Constitution fédérale ! » Les Neuchâtelois sont aptes à devenir membres du C E, depuis le moment où ils ont acquis leur droit de citoyen, tandis qu'ils sont exclus du C N. L'opportunité d'une restriction appliquée aux Suisses naturalisés ne peut pas être sérieusement mise en doute ; car il est cependant à peine concevable qu'un étranger quelconque puisse avoir acquis une connaissance universelle des institutions et des intérêts de notre pays, s'il ne s'est pas mêlé à sa société pendant plusieurs années, et s'il n'a pas acquis par

l'habitude et les relations de la vie, le sentiment et la compréhension des droits et devoirs d'un citoyen.

ARTICLE 82. — « Le C E choisit dans son sein pour chaque session ordinaire ou extraordinaire un président ou un vice-président. Le président ni le vice-président ne peuvent être élus parmi les députés du canton dans lequel a été choisi le président pour la session ordinaire qui a immédiatement précédé. Les députés du même canton ne peuvent revêtir la charge de vice-président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

« Lorsque les avis sont également partagés, le président décide ; dans les élections il vote comme les autres membres. »

La section I de la Commission de revision de 1848 proposa comme article 17 ce projet : « La Diète élit pour chaque session un vice-président. Le représentant d'un même canton ne peut remplir la même fonction pendant deux sessions consécutives. » Comme les deux parties de l'A F délibéraient en commun, on n'avait donc en vue qu'un président de l'A F. Après que la délibération en commun eût été divisée, il fallut prévoir l'élection d'un président. Le § 1 fut alors rédigé comme il l'est aujourd'hui. Le § 2 : « les députés d'un même canton ne peuvent exercer la même fonction pendant deux sessions ordinaires immédiatement consécutives. » Le § 3 contenait les mêmes injonctions que l'actuel.

Schaffhouse proposa à la Diète comme dans l'article 78,

d'élire le président pour un an ; mais il n'eut que la minorité. Là-dessus le Valais retira sa proposition de rayer le mot « extraordinaire » dans le § 4.

Les rédacteurs furent requis d'élaborer un énoncé, d'où il ressortit clairement que la non-éligibilité à nouveau des députés s'appliquait seulement à la qualité de président et de vice-président. Les rédacteurs votèrent alors la forme actuelle, sous réserve du mot « députés » à la place de « subordonnés » dans le § 2 ; elle a été prise par la Constitution fédérale de 1848 comme article 71 devenu en 1874 l'article 82.

Sur la durée de charge du président et du vice-président, il y a la même chose à dire que pour l'article 78 concernant le C N : aussi, dès le début, la pratique au C E ne fut pas conforme à la Constitution fédérale. Les §§ 2 et 3 prescrivent sous les délégations d'au moins trois cantons (1) un ordre de tour pour l'occupation de la place de président ou de vice-président. En règle, le vice-président sera, comme au C N, élu président après la fin de sa charge de vice-président (durée de un an).

Tout à fait comme l'article 78, l'article 82 contient seulement des dispositions réglementaires, au moins dans le premier et le dernier paragraphes : pour ce qui concerne l'idée de session ordinaire dans le 1^{er} paragraphe, il faut s'en rapporter à l'article 78. Cependant, les §§ 2 et 3, bien que ressemblant beaucoup aux deux phrases du § 2 de

(1) Burckhardt-Kommentar.

l'article 78, outrepassent les dispositions réglementaires, *en tant qu'ils restreignent les droits des cantons au sujet de la présidence du C E*. Ces deux phrases défendent : 1° que le siège présidial soit occupé deux années consécutives par les députés d'un même canton ; 2° que pour tourner cette exclusion, le vice-président d'une année ne puisse l'année suivante être élu de nouveau *vice-président*. La représentation d'un canton est donc exclue du siège présidial en tout pour plus de deux ans. En fait l'exclusion des deux côtés est la même que dans l'article 78, § 2 ; *elle n'est pas dirigée contre la personne*, par cela même qu'une même personne ne puisse remplir deux années de suite la charge de président, *mais contre le canton*, pour qu'il ne soit pas représenté plus de deux ans de suite à la charge de président. Il s'ensuit de là que : 1° le seul changement de la personne représentant le canton ne saurait en rien modifier l'exclusion ; 2° d'autre part, le changement du canton vis-à-vis de la personne en cause, c'est-à-dire le cas où ce serait la même personne, mais pour un autre canton, qui entrerait à la présidence, pourrait empêcher l'exclusion de cette personne.

C'est donc pour éviter comme cela s'est passé ici et là dans les cantons, que le Vice-Président échange sa place avec le Président et qu'il y ait ainsi un roulement de siège permanent entre les deux, que l'on a édicté les règles de l'article 82 : il est beaucoup plus juste de pousser successivement de nombreux membres au fauteuil présidentiel. Pour les formalités du vote il faut consulter les articles

57-62 du règlement d'affaires du 27 mars 1903 (1). D'après l'article 66 de ce règlement, toutes les élections se font au vote secret avec la majorité absolue ; si les votes ou les élections sont entreprises par le bureau, la voix du président, d'après l'article 12, § 2, comptera double. Par cela même que le Président n'exerce le droit de vote que pour les élections, et décide en cas de partage de voix, il est restreint dans sa représentation vis-à-vis du canton auquel il appartient ; on pouvait croire après cela que l'honneur de la présidence ne serait pas du tout recherché ; seulement à ce sujet c'est justement le contraire qui arrive. On veillera même avec un soin jaloux à ce que ce ne soient pas par trop souvent les députés d'un même canton qui mènent les débats.

ARTICLE 83. — « Les membres du C E seront indemnisés par les cantons » (2). — Cette disposition provient aussi de la Section I de la Commission de revision de 1848, déjà plusieurs fois nommée, d'où elle a passé sans aucun changement dans la Constitution de 1848 comme article 72. Nous avons vu la matière avec des détails dans les chapitres I et II ; nous ne dirons donc ici que quelques mots là-dessus. Dans l'article 83, comme on l'a fait pour le C N, on établit solidement le droit à une indemnité en faveur des membres du C E, *mais aux frais des cantons*. Ceux-ci n'ont pas seulement l'autorisation d'indemniser leurs

(1) A S, XIX, 540

(2) Veith, 89, Schollenberger, Kommentar, 502.

représentants au C E, mais ils sont obligés de le faire, tant en principe qu'en quantité ; en ce sens que l'indemnisation doit être telle que le système des Diètes, établi pour cela, puisse remplir son but, qui *est de rendre possible* à chacun l'acceptation d'un mandat à l'A F, sans avoir besoin de toucher à son propre bien. La proposition a été faite plusieurs fois d'indemniser les membres du C E sur la caisse fédérale, mais elle a toujours été entièrement repoussée. La Constitution fédérale n'a pas à statuer sur le devoir des cantons relatif à l'indemnisation de leurs députés. Les cantons doivent rester en cette matière aussi libres que du temps de la vieille Diète. En réalité ils payent tous des indemnités journalières et de route, et en règle générale suivant les mêmes dispositions que la Confédération suit vis-à-vis des Conseillers nationaux. Toutefois à l'occasion des sessions de Commissions et des voyages inhérents, les membres du C E reçoivent leurs indemnités de la caisse fédérale comme les membres du C N, depuis la loi fédérale du 16 août 1878 : cette exception n'est pas conforme à la Constitution fédérale. (1) »

ARTICLE 91. — « Les membres des deux Conseils votent sans instructions. »

La proposition de la Section I de la Commission de revision de 1848 prévoyait une Chambre des Représen-

(1) Blumer-Morel, III 56, Veith, 79.

tants élus sans instructions, *et une Diète avec instructions*; quand la Commission adopta le système des deux Chambres pur, elle fixa un article défendant les instructions comme l'art. 74 actuel.

Plusieurs cantons demandèrent à la Diète, en se conformant à la nature et à la disposition du C E, de leur permettre d'instruire leurs députés à ce Conseil. Là-dessus on fit valoir que les conséquences du système des deux Chambres exigeaient que les deux Conseils pussent triompher de leurs différences d'appréciation par des concessions mutuelles, ce qui devenait impossible si l'un des deux était lié par des instructions. Finalement le projet de la Commission fut adopté par 15 voix.

(1) Ce passage de droit, que les membres de l'A F votent sans instructions, est d'une importance capitale pour la nature juridique de ces pouvoirs, d'abord en général pour l'organisation des rapports entre les représentants du peuple et leurs élections, ensuite et surtout pour la nature juridique du C E.

« *L'idée de cette institution* (C E) est sans doute, au fond, *que les intérêts des habitants du pays, groupés en cantons*, doivent avoir une représentation particulière. *Le moyen juridique* grâce auquel on doit arriver à ce résultat ne consiste pas en un rapport de devoir entre le canton et son député, mais en la prescription que chaque canton a le même nombre de députés, et qu'il peut les

(1) Voir plus haut.

élire suivant son mode personnel ; à ce sujet, après avoir considéré la Constitution fédérale, on trouve la garantie que les élus devront tenir compte des intérêts de leur canton. Une fois élu, le député n'a aucun engagement juridique vis-à-vis de son canton, et n'a plus qu'à voter selon sa conscience. C'est l'affaire des corps électoraux cantonaux d'élire des députés dont la conviction est la même que la leur. On reproche ici au C E au point de vue juridique de n'être pas très nettement la représentation des cantons ; il est organisé seulement de façon à former une garantie pour que les intérêts particuliers des cantons soient entièrement défendus.

« Les membres du C E ne sont nullement obligés de manifester la même opinion que les pouvoirs cantonaux qui les ont élus ; *ils ne doivent pas voter contre leur conviction dans l'intérêt de leur canton, comme on le demande encore avec véhémence. L'inadmissibilité de pareilles considérations saute aux yeux, quand le C E doit décider comme pouvoir de recours sur une affaire de droit d'un canton.* Les députés au C E ne doivent au canton qui les a élus, aucun compte sur leur conduite personnelle au pouvoir, pas même en général sur les délibérations du Conseil comme Blumer-Morel le souhaite (III p. 56-57).

« Le C E est un organe de la Confédération parce qu'il participe aux décisions politiques de la Confédération ; que les cantons soient appelés à former cet organe, cela en fait aussi peu un organe des cantons pris isolément ou dans leur ensemble, que le Jury des assises fédérales

ou le C N lui-même le serait, parce que ces cantons auraient contribué à leur formation. » (Burckhardt).

ART. 94. — « Les séances des deux Conseils sont en général publiques. »

Par arrêté du 22 décembre 1833, la Diète décidait dans une loi sur l'usage en cours jusqu'alors, la publicité des séances des pouvoirs les plus élevés ; le passage fut ainsi exposé dans le Règlement sur la publicité des séances de la Diète du 8 juillet 1834 : « Les séances de la Diète sont en règle générale publiques. » — Le passage fut ainsi compris dans le Règlement de la Diète du 14 juillet 1835, art. 17 : « Les séances de la Diète sont publiques, dans la mesure des arrêtés passés ou à venir sur la publicité. » — La disposition de l'article 94 actuel fut empruntée avec le même énoncé par la Section I de la Commission de révision de 1848, et fut comprise sans protestation dans la Constitution fédérale.

Pour être complets, mentionnons encore que, d'après le Règlement d'affaires du 27 mars 1903, le C E élit parmi ses membres deux compteurs de voix, qui forment le bureau avec le président, et que le protocole sera conduit par le substitut du Chancelier fédéral. (Idem d'après le Règlement du 7 décembre 1849).

Nous avons étudié le C E tel qu'il est aujourd'hui, et tel qu'il a été créé en 1848 ; car les modifications y apportées par la Constitution de 1874 sont pour ainsi dire nulles.

Mais, d'après les dispositions de la Constitution fédérale de 1848, il résulte que *l'on ne voulait faire* réellement du C E, *ni une Diète*, c'est-à-dire un Congrès des cantons, *ni non plus seulement une deuxième Chambre du peuple*; que l'on n'a pas été somme toute bien fixé sur la situation que ce Collège devait occuper, aussi bien vis-à-vis de la Confédération que vis-à-vis des cantons. La représentation identique des cantons, le manque de toute espèce de dispositions sur la durée de charge et l'éligibilité des membres, le terme répété de « Gesandte » au lieu de membres, employé dans l'article 71 de la Constitution fédérale de 1848, *rappellent vivement la vieille Diète*; seulement le manque d'instructions (article 71 de la Constitution de 1848, article 91 de la Constitution de 1874), la votation par membres et non par cantons (article 77), l'élection d'une grosse partie des membres par le peuple et non par les gouvernements, *rend cette Chambre tout à fait impropre à former un Congrès des cantons* et la rapproche de nouveau du C N. « Il nous reste, dit Meyer, à réserver à ce sujet une modification future, pour organiser d'un côté ou de l'autre ce C E d'une façon meilleure et plus conséquente, que ce qu'a fait la Constitution fédérale de 1848; celle-ci dans sa préférence évidente pour le C N a traité le C E en quelque sorte comme une marâtre. »

CHAPITRE V

MODIFICATIONS APPORTÉES A L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

DANS LA PÉRIODE 1870-74

La période de 1870 à 1874 pendant laquelle on a procédé à la revision de la Constitution, n'a vu que peu de changements apportés à l'organisation des Chambres législatives, même là où on aurait pu souhaiter mieux, comme pour les règles concernant le C E. Il n'a pas manqué cependant à la revision de 1872 de voix qui voulaient secouer le système des deux Chambres et mettre complètement de côté le C E. Dans le C N, Bleuler proposa tout simplement la suppression du C E ; « quand, disait-il, le Referendum aurait pris une plus grande extension, et que les relations seraient établies par le vote des cantons, le C E deviendrait inutile, et même dangereux quand il entrerait en contradiction avec les désirs du peuple. » A ce propos, on rappela les craintes que l'on avait élevées contre le C E, en le considérant comme un nouvel exemplaire de la Diète ; seulement en présence de toutes les expériences excellentes que l'on avait faites là-dessus depuis 1848, « tous ces assauts qui ont été livrés avec les armes rouillées de 1848,

ont dû rebondir impuissants et n'ont plus été examinés depuis. A une époque, où il devient toujours plus nécessaire de faire des lois bien étudiées sous tous leurs aspects, et c'est la cause pour laquelle les Etats en progrès ont cherché à rendre la délibération des lois aussi longue et multipliée que possible, il serait pitoyable, au point de vue du bien public, de vouloir prêter l'oreille en Suisse aux voix de certains démagogues, qui voudraient entreprendre la délibération des lois autant que possible sur une seule face, et briser le reste sur leurs genoux. » (Meyer). *En réalité le C E a même représenté souvent le point de vue le plus libéral*, et ne s'est en aucune façon interposé comme un « sabot de frein » au développement naturel de la Confédération. La motion Bleuler fut repoussée par 64 voix contre 7.

Dans le C E, Fazy fit la motion de donner à la formule de la séparation des pouvoirs, cette nouvelle forme dans l'article 71 : « Le pouvoir législatif est concédé aux deux Conseils, le pouvoir exécutif à un Conseil fédéral, et le pouvoir judiciaire à un Tribunal fédéral, que l'on établirait après cela dans la Constitution fédérale. » Sulzer fit remarquer que cela n'était pas tout à fait juridique, étant donné que le peuple avait aussi une participation à la législation, que le pouvoir exécutif ne reposait pas seulement entre les mains du Conseil fédéral, et le pouvoir judiciaire pas seulement entre celles du Tribunal fédéral. La proposition fut repoussée. Dans la discussion de la revision de 1873-74, l'article 71 fut accepté sans discussion.

En 1872, Carteret proposa dans le C N de fixer la durée de charge des membres du C E à 3 ans ; la motion n'obtint que la minorité. Aussitôt après il fut proposé dans la commission formée dans le C E en 1873, d'élire de suite le C E comme le C N pour 3 ans ; puis vint la proposition de Wirz de faire élire le C E par le peuple, et la proposition éventuelle de Roguin de faire expliquer le rappel des membres du C E. Toutes furent écartées, ainsi que celle proposant que seules les personnes laïques seraient éligibles.

Les nouveautés apportées sur ce terrain par la Constitution de 1874 sont les suivantes : le terme de « Gesandte » ambassadeur, que nous avons vu reporter mal à propos de la Diète sur les membres du C E, est remplacé dans l'art. 82 par le terme « Abgeordnete ». L'on emploie maintenant uniquement aussi bien dans le texte français que dans l'allemand, deux désignations de même sens pour le C E comme pour le C N : à savoir « Abgeordnete » (député) un mot qui représente plutôt les rapports avec les électeurs, et « Mitglieder » (membres) qui indique davantage la dépendance uniforme des individus vis-à-vis des pouvoirs. On a fait une addition à l'art. 74, concernant le droit électoral des citoyens suisses pour les élections fédérales : « La législation fédérale peut à son gré édicter des prescriptions particulières sur ce droit de vote. »

D'après un arrêté fédéral du 22 décembre 1874, les membres du C N et des commissions des deux Conseils, comme ceux du Conseil des écoles, reçoivent un « Tage-

geld » de 20 francs et une indemnité de route de 4 fr. 50 par heure de voyage aller et retour.

L'énumération des affaires qui, d'après l'art. 85, se trouvent dans le ressort des deux Conseils, est un peu mieux ordonnée qu'auparavant dans la nouvelle Constitution fédérale. Les chiffres 1 et 2 parlent en *général* de la législation dépendant de la Constitution fédérale, et ainsi les anciens chiffres 9 jusqu'à 13 sont devenus superflus, car ils ne contenaient que des cas spéciaux. Le chiffre 4 fut supprimé, *sur l'instigation du C E*, car il n'avait plus aucun sens : le Conseil fédéral était représenté dans ce cas comme le représentant du peuple suisse, alors que pour de semblables affaires il était impossible de convoquer une session extraordinaire de l'A F. L'art. 88 apporte une petite modification ; il s'énonce maintenant : « Au C N et au C E la majorité absolue des voix décide », tandis que dans l'ancienne Constitution, le mot « absolue » manquait encore.

CHAPITRE VI

MODIFICATIONS SURVENUES DANS LA COMPOSITION

DU CONSEIL DES ETATS

Lors de la création du C E, on avait voulu en faire essentiellement *une représentation des gouvernements des Etats particuliers*, à l'imitation du Conseil fédéral allemand qui n'est pas autre chose. Comme nous l'avons déjà dit, les chefs les plus éminents du mouvement de 1848 voulaient absolument siéger au C E (1). Il était aussi de règle presque sans exception que tous les gouvernements des cantons fussent représentés dans le CE, au moins par un de leurs membres ; Druey voulait même les exclure formellement du C N. Mais dans les 30 premières années de son existence, la composition primitive du C E s'est modifiée d'une manière très essentielle. On peut dire que à part quelques exceptions isolées, les notabilités des cantons siégeaient en 1878 presque toujours au C N. Il vaut la peine de rechercher les causes de cette modification.

(2) « Une première cause se trouve dans l'absence d'une

(1) Voir plus haut, p. 96.

(2) Dubs.

durée fixe des fonctions des membres du C E, surtout d'une durée un peu plus longue que pour les Conseillers nationaux, par exemple quatre ou six ans. Il est parfaitement conforme à la nature des choses, que la représentation du peuple soit renouvelée à des intervalles peu éloignés, afin qu'elle demeure toujours en contact avec les idées et les intérêts mobiles du peuple. En revanche les intérêts des cantons ne sont pas soumis à des changements aussi considérables ; dès lors la représentation n'a pas besoin d'être renouvelée aussi souvent.

Aussi tous les Etats qui ont le système des deux Chambres donnent à la Chambre des députés plus de mobilité, et à la Chambre des Etats plus de consistance. C'est pourquoi les U S A ont attribué aux fonctions des Sénateurs une durée de six ans, tandis que la Chambre des Représentants est renouvelée tous les deux ans. La conséquence naturelle est que la représentation du peuple est un peu plus prompte dans ses résolutions, l'autre un peu plus circonspecte ; mais celle-ci par le fait qu'elle change moins, maintient avec plus de ténacité ce qu'elle a une fois décidé ; la diversité de durée des deux corps fournit dès lors un heureux équilibre.

En 1878, le procédé inverse des cantons qui ne donnaient pour la plupart que des fonctions d'un an aux députés du C E, a eu pour conséquence qu'un grand nombre d'hommes d'opinion indépendante, qui voulaient se vouer aux affaires de leur patrie, ont préféré l'élection au C N qui les soustrayait à ce renouvellement électoral annuel. Il ne restait

donc guère pour le C E, affirme Dubs, que les personnes de deuxième qualité et surtout des hommes plus jeunes, et le C E revêtait par là involontairement le caractère d'une sorte de premier degré du C N. Ce qu'il y aurait de plus juste à son avis, serait que *Constitution fédérale elle-même donnât un caractère plus fixe* au C E ; mais rien n'empêche non plus les cantons de s'étendre eux-mêmes jusque-là sur un *modus procedendi* analogue. Il fallait au moins donner une même durée de fonctions aux députés du C E et aux Conseillers nationaux.

Une deuxième cause de la modification du C E qui tenait à la première, se trouvait dans le fait que souvent l'on a dérogé à la règle de faire représenter au C E le gouvernement des cantons (1).

Une troisième cause de la déchéance légère du C E dans l'opinion publique viendrait de la marche qu'y suivent les affaires. Le C N qui devait être à peu près deux fois plus fort que le C E, est devenu plus de trois fois plus nombreux

(1) Le C E y gagnerait des membres plus versés dans la pratique des affaires ; puis ceux-ci expliqueraient à leurs gouvernements le sens des décisions fédérales, etc. Sous ce rapport la Confédération allemande a eu une idée parfaitement juste en voulant que les gouvernements y fussent représentés.

Dubs trouve moins important le mode d'élection des députés au C E ; il estime plus juste qu'elle se fasse par les corps législatifs. A son avis la Confédération devrait également régler ce mode d'élection d'une manière uniforme, comme aussi indemniser les députés sur la caisse fédérale.

que lui, par suite de l'accroissement de la population. Mais comme les deux Conseils doivent travailler sur le même thème, il s'ensuit que le C E a souvent des vacances ou des séances à moitié remplies, ce qui décidément agissait d'une manière démoralisante sur les députés.

La meilleure manière d'obvier à cet inconvénient, selon Dubs, serait *d'assigner au C E certaines affaires sur lesquelles il déciderait seul définitivement* ; par exemple la comptabilité tout entière et peut-être aussi l'élaboration de certains traités non politiques avec l'étranger. Il n'y aurait là rien d'extraordinaire, car presque tous les Etats ayant le système des deux Chambres, ont quelque chose de semblable. Mais si l'on veut que toutes les affaires passent par les deux Chambres, le C E peut y remédier en partie, en adoptant dans son sein le système des bureaux au lieu du système des commissions.

« (1) Comme en France, le Conseil devrait se partager en un certain nombre de sections (bureaux) d'après les objets principaux de l'administration politique ; chacun des membres de l'assemblée est le plus souvent désigné par le sort pour faire partie d'une de ces sections. Le renvoi d'un objet aux bureaux signifie qu'il sera, du moins s'il s'agit d'une question importante, mis en délibération dans tous les bureaux ; chacun de ceux-ci nomme ensuite un de ses membres pour une commission restreinte ; ces

(1) Dubs.

derniers se réunissent sous la présidence du délégué de la section à laquelle appartient l'objet, ils préparent la délibération définitive et nomment le rapporteur principal pour le Conseil. De la sorte on est assuré que dans cette commission principale siègent les hommes les plus entendus de l'assemblée, et que dans la règle aussi, tous les partis y sont représentés. — Toute l'assemblée prend part à la discussion préalable, et les personnes qui, dans le Conseil ne brillent pas comme orateurs, peuvent faire valoir leurs vues dans un cercle plus restreint. Ce système est beaucoup plus démocratique que le nôtre, et limité à des affaires importantes, il offre de très grands avantages ; dans les affaires fédérales, sa réalisation offrirait peu de difficultés.

« Ce changement conduirait à une étude plus approfondie des affaires, produirait un travail meilleur, contribuerait en même temps au bien du pays et augmenterait la considération du C E. Ce système aurait en outre l'avantage qu'il ferait participer constamment au travail tous les membres du C E et réagirait par là en particulier contre les absences qui, dans ce petit Conseil, font sur le peuple une impression doublement désagréable. »

Nous avons déjà dit qu'il nous semblerait plus juste que l'indemnité des députés au C E fût payée par la Confédération ; ceci nous amène encore à examiner d'une manière générale le système du C E que souvent, à notre avis, on comprend tout de travers (1).

(1) Dubs.

On désigne avec raison le C E comme une représentation des cantons. Mais comme nous l'avons déjà vu, les cantons en eux-mêmes sont des personnalités divisées ; ils sont en partie souverains, mais en partie aussi ils ne le sont plus pleinement, et il s'agit de savoir laquelle de ces deux parts de souveraineté est proprement représentée dans le C E ? La pleine et entière souveraineté n'a nul besoin d'une représentation dans une autorité fédérale, car celle-ci ne peut en disposer en rien. La souveraineté dispose toujours seule de ce qui lui appartient et n'en traite point avec des tiers qui pourraient la rendre dépendante de leur volonté. Chaque canton par exemple est demeuré entièrement souverain dans la disposition de sa fortune particulière, et l'on ne peut imaginer des discussions à ce sujet dans un Conseil de la Confédération ; cet élément ne regarde aucun tiers. Il en est de même pour toutes les matières où la souveraineté des cantons s'est maintenue entière et illimitée, et même pour les matières mixtes dans les limites assignées à la souveraineté cantonale ; ces matières ne peuvent fournir aucun sujet à des délibérations communes. Il s'ensuit qu'en ce sens le C E ne peut nullement représenter les cantons souverains. Ceux-ci sont plutôt représentés par leurs propres Grands-Conseils cantonaux.

En revanche les cantons eux-mêmes ont limité leur souveraineté en abandonnant à la Confédération un certain nombre de droits qui rentraient autrefois dans leur souveraineté. *Mais cet abandon n'a pas eu ce carac-*

tère que la Confédération pût disposer de ces droits tout à fait arbitrairement et sans la participation des cantons, par exemple les aliéner à un tiers. La Confédération représente plutôt la communauté seulement, ce que le canton abandonne à la Confédération n'est pas aliéné à celle-ci, mais demeure dans la communauté; il entre seulement dans l'administration commune. *C'est pourquoi les cantons y sont éminemment intéressés; car il s'agit de leur propre affaire,* puisqu'il est question d'une affaire commune. Dès lors aussi longtemps que les cantons subsistent, ils doivent être représentés dans la Confédération. Mais naturellement cette représentation ne s'étend qu'au domaine commun. Il en résulte évidemment que les cantons ne peuvent être traités dans la Confédération comme des étrangers, mais qu'ils ont le droit de faire entendre leur voix dans l'administration de la communauté. On a déjà dit que le C E ne devrait parler que quand les intérêts particuliers des cantons sont en jeu, comme si, dans une Confédération, il pouvait exister quoi que ce soit qui ne touchât pas les intérêts des membres de la Confédération.

Le développement historique nous donne une explication parfaitement claire de l'état des choses. La Confédération n'était d'abord qu'une Confédération d'États; aussi n'avait-elle qu'un organe, la Diète instituée par les États. En 1848 on jugea bon que le peuple lui aussi fût représenté directement dans cette Confédération, et en conséquence l'on partagea la représentation entre une Chambre des États

et une Chambre des députés, en une représentation des personnalités politiques primordiales et des citoyens suisses. Mais *il ne vint à l'idée de personne que l'on pût conserver la Confédération et en exclure les cantons*, parce que ç'aurait été une contradiction formelle. Les cantons sont un élément indispensable dans l'idée de la Confédération ; s'il n'y avait plus de cantons, l'Etat pourrait bien encore subsister, mais non plus comme Confédération, car la réunion du peuple sous une souveraineté uniforme n'est plus qu'un Etat.

Ce sont précisément les dispositions sus-indiquées de la Constitution fédérale sur le C E qui ont le plus contribué à la confusion d'idées sur son essence. Au lieu de donner de par la Confédération à ce Conseil une assiette fixe comme les Américains l'ont fait pour leur Sénat, on a abandonné sa formation au bon plaisir des cantons. Puis en faisant indemniser les députés au C E par les cantons, *on a en quelque sorte rejeté le C E comme un demi-étranger hors de l'organisme de la Confédération*. Au point de vue économique cette question est sans importance, mais elle fait toucher au doigt le vice de cette conception et donne au C E *l'air de représenter des intérêts étrangers, tandis qu'il est en réalité le représentant le plus ancien et le plus légitime des intérêts de la communauté*.

Si donc on voulait assigner au C E la position qui lui convient, il faudrait l'incorporer nettement et positivement dans l'organisme fédéral comme partie essentielle et intégrante, en abandonnant naturellement aux cantons la

composition personnelle du Conseil, avec une durée de fonctions plus longue, toutefois avec libre droit de révocation ; mais comme organe de la Confédération il faudrait lui donner de par la Confédération, une organisation fixe, et quant à sa formation fermer une fois pour toutes la porte au bon plaisir cantonal. Si le C E était affranchi de sa fausse position et pleinement reconnu comme organe fédéral aussi légitime que le C N, il rendrait très certainement à la communauté de meilleurs services que ce n'est le cas actuellement.» (1)

Nul n'est évidemment plus apte que M. Dubs, qui avait pris une part importante à la vie politique de son temps, pour juger la Constitution suisse. Il nous semble, toutefois, malgré le bien-fondé de ses revendications, qui sont encore justes pour la plupart, qu'il y ait là une légère exagération et qu'il n'ait pas toujours vu très juste dans l'avenir. Nous verrons plus tard que les modifications qu'il demandait pour le C E se font peu à peu dans la pratique, sauf qu'au lieu des corps législatifs cantonaux, ce soient plutôt les assemblées populaires et le peuple qui soient appelés par la tendance actuelle à nommer les représentants des cantons au C E.

Quoi qu'il en soit des progrès centralistes en 1874 et de la façon dont le C E a rempli le rôle pour lequel il était créé, ce Conseil reste cependant, dans la mesure que nous avons vue, l'organe de représentation des cantons.

(1) Dubs 1878.

CHAPITRE VII

REPROCHES ADRESSÉS AU CONSEIL DES ÉTATS

Le C E a été de tout temps fortement attaqué dans son existence même et il se trouvait, il n'y a pas longtemps encore des gens qui en réclamaient la suppression. En 1872, Bleuler du C N l'avait demandée sans succès. Il en fut encore de même à propos de la représentation proportionnelle le 6 juin 1884 : MM. Zemp, Keel et Pedrazzini ont présenté une motion visant la revision de la Constitution fédérale, demandant entre autres que l'article 73 concernant les élections au C N soit complété de telle sorte que la formation des arrondissements électoraux soit plus équitable, qu'aucun arrondissement ne puisse nommer plus de trois députés, éventuellement que les élections se fassent autant que possible d'après le principe de la représentation proportionnelle, etc. M. le *conseiller national Keller*, en présence du postulat visant une représentation égale du peuple, a demandé la suppression du C E et par contre deux débats au sein du C N.

Le 24 juin 1884, le C N considérant qu'il n'existait entre les propositions présentées aucune harmonie touchant les divers points à reviser, les a renvoyées au C F, avec tous les autres points de revision signalés au cours de la dis-

cussion, en l'invitant à présenter un rapport, et éventuellement des propositions sur la question.

Nous savons que loin de justifier les craintes émises en 1848 à son sujet, le C E s'est montré presque toujours très libéral, et d'aucuns lui ont même reproché d'avoir été souvent trop accommodant avec le C N. Nous allons voir si tout ceci est justifié, et de quelle façon le C E a tenu son rôle depuis la dernière Constitution.

Le rôle primitivement fixé au C E étant celui de représenter les cantons dans la mesure que nous avons vue, de figurer, en un mot, l'élément conservateur, nous devons avant de finir voir : 1° quels sont les reproches que l'on a faits au C E à ce sujet ou même sur d'autres ; 2° dans quelle mesure le C E a rempli réellement le rôle dont nous venons de parler ; 3° enfin quelles seraient les améliorations que l'on pourrait apporter au système législatif suisse en général et au C E en particulier, tout en tenant compte des tendances actuelles. Il est nécessaire de réunir en un tout plus compact ces diverses considérations que nous avons trouvées deci delà au cours de notre étude.

Entre autres choses, on a reproché au C E son manque d'initiative. Ceci est bien fondé, car sur 49 revisions partielles adoptées ou non (celles-ci au nombre de 8) entre les années 1878 et 1902, on ne peut en relever qu'une dont la motion vienne du C E, la première. Sur la proposition de Freuler du C E, on a modifié l'article 65 au sujet de la peine de mort : le peuple et les Etats ont ratifié en 1879. Toutes

les autres motions viennent du C N, de l'initiative populaire, du Tribunal fédéral, etc. Nous dirons comme le professeur Schollenberger que le C E montre très peu d'initiative, et que les initiatives venant du peuple devraient être beaucoup mieux examinées, car elles expriment vraiment un besoin général du peuple : une seule, en effet, a été admise, sur le « Schachtverbot ». Il vaut mieux laisser mûrir le fruit que de le détacher trop tôt.

Le grand grief contre le C E est qu'il ne représente pas toujours suffisamment les intérêts des cantons, qu'il se laisse aller trop souvent au centralisme. C'est exact, mais cela s'explique très facilement : il suffit d'observer la physionomie paradoxale de la lutte entre particularistes et centralistes depuis 1874.

Toute réforme constitutionnelle doit être votée par les deux Conseils législatifs, National et des Etats, puis après ce vote des deux Conseils, elle doit être soumise à l'approbation des citoyens, le plébiscite étant ici obligatoire avec la double majorité des cantons et des votants. Or à *plusieurs reprises*, on a vu des réformes qui entamaient gravement les prérogatives des cantons votées à Berne par le C N qui représente le peuple suisse dans son ensemble, mais aussi par le C E, composé de façon à être l'organe des intérêts cantonaux. *Le C E ne se montrait donc pas beaucoup plus soucieux que l'autre de ses intérêts de cantons*, il se sacrifiait sans trop de peine, premier sujet d'étonnement.

La surprise redoublait quand on apprenait, et ce n'était pas rare, que le sacrifice avait été repoussé au plébiscite, *la majorité du peuple s'était montrée plus cantonaliste que le C E*. Ceci paraît assez étrange, quand on songe que la majorité populaire qui avait voté le plébiscite contre la réforme était celle dont les suffrages avaient élu peu auparavant les hommes qu'elle refusait de suivre aujourd'hui. Le peuple a élu des députés sachant qu'ils étaient centralistes, puis repousse les innovations qu'ils proposent. Ce qu'il y a de mieux, c'est que le peuple suisse réélit les mêmes députés qu'il a désavoués aux élections suivantes. C'est tout simplement que l'électeur vote assez fréquemment pour des hommes dont il ne prend pas fort au sérieux les engagements ; quelques mois après il comprend les dangers des innovations qu'il avait acceptées tout d'abord, et il ne peut vraiment pas reprocher à son représentant d'avoir été trop fidèle à son programme.

(1) « Quant à l'anomalie relevée au sujet du C E, elle s'explique facilement : *le C E a beau être composé de façon à défendre les intérêts des cantons, ce n'en est pas moins une autorité fédérale siégeant à Berne au centre de la Confédération et en rapports constants et journaliers avec les autres autorités fédérales* ; voyant lui-même les besoins fédéraux, ayant sans cesse à y faire face et se rendant compte par là des difficultés de tout ordre que crée à la Confédération le particularisme des cantons. Par

(1) Chavegrin.

la force des choses une telle autorité en vient à se faire un esprit fédéral. Rien d'étonnant si le C E est parfois moins particulariste qu'on ne s'y attendrait et s'il accepte les réformes jugées ensuite trop centralistes par la masse du peuple. En résumé l'attitude du C E s'explique par l'examen des faits eux-mêmes. »

Quoiqu'il en soit les plébiscites dont on vient de parler ont eu lieu en plusieurs circonstances ; il en a été ainsi notamment à propos de l'armée. La Constitution de 1874 a donné une part très prépondérante pour les choses de l'armée à l'autorité fédérale, mais elle a laissé aux cantons des attributions qui ne sont pas négligeables, par exemple le droit de nommer les officiers. Les centralistes ont proposé en 1895 un amendement constitutionnel, qui tendait à reprendre le système du projet de 1872, en enlevant ce choix aux cantons. *Ils gagnèrent leur cause près des deux Conseils, mais la perdirent près du peuple par le plébiscite du 3 novembre 1895.*

L'arrêté fédéral ainsi rejeté était conçu comme suit : les art. 17 à 32 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 reçoivent la teneur suivante :

ART. 17. — Tout ce qui concerne l'armée est du domaine de la Confédération. La Confédération édicte les lois qui concernent l'armée et les fait exécuter. Elle pourvoit à l'administration, à l'instruction, à l'habillement et à l'équipement de l'armée.

ART. 19. — Le droit de disposer de l'armée et de son matériel de guerre appartient à la Confédération. En cas

de danger la Confédération a aussi le droit de disposer exclusivement et directement des hommes non incorporés dans l'armée fédérale et de toutes les ressources du pays. Par mesure d'ordre public, en tant qu'il n'y a pas intervention fédérale et dans les solennités publiques, les cantons disposent des forces militaires de leur territoire.

ART. 20. — Les *cantons concourent* à la désignation des sous-officiers et soldats aptes à être instruits comme officiers, à la nomination et à la promotion des officiers des unités de troupe composées exclusivement d'hommes de leur territoire.

On voit que, dans ce projet, l'action laissée aux cantons dans les choses militaires était réduite à presque rien. *Les deux Conseils avaient admis presque à l'unanimité la proposition de revision* : celle-ci a été soumise au peuple par arrêté fédéral du 27 juin 1895. Il y avait 697.131 électeurs inscrits ; 193.178 acceptèrent, mais 269.751 votèrent pour le rejet. Il y eut donc une forte majorité de 74.573 voix pour le rejet. Il en fut de même pour les Etats : 13 5/2 cantons votèrent pour le rejet, 4 1/2 seulement pour l'acceptation ; c'étaient Zurich, Berne, Argovie, Thurgovie, Bâle-ville.

Cette divergence qui s'était manifestée entre le peuple et ses représentants se retrouva bien significative encore, quoique moins éclatante dans d'autres circonstances lorsqu'il s'est agi d'introduire en Suisse le monopole des allumettes ; soumis au peuple par arrêté fédéral du

26 mars 1895, (art. 31 lettre f, art. 34 *ter*), un peu avant la centralisation militaire, il fut comme elle repoussé par le peuple dans la votation du 29 septembre 1895.

Malgré certaines dispositions alléchantes, le peuple a-t-il craint que le monopole fût onéreux pour les contribuables, ou de pousser la Confédération dans la voie des impôts fédéraux ? En tout cas sur 690,592 électeurs inscrits, il y eut 140,174 acceptants et 184,109 rejetants, d'où une majorité de 43,935 voix pour le rejet ; 14 3/2 Etats rejetants et 5 3/2 acceptants : Zurich, Glaris, Zoug, Schaffhouse, Thurgovie, Bâle-ville, Bâle-campagne, Appenzell-Rhodes intérieures.

Le C E s'est montré encore bien peu cantonaliste, dans la votation du 4 novembre 1894, sur la demande d'initiative *tendant à ce que la Confédération remît aux cantons une partie des recettes des péages* (initiative dite douanière). La demande avait été revêtue de 67,828 signatures valables et de 3,633 signatures nulles et fut soumise au peuple par arrêté fédéral du 28 juin 1894. L'A F proposait le rejet de cette proposition nettement *particulariste*. La demande d'initiative rejetée était formulée comme suit :

Introduire dans la Constitution fédérale la disposition suivante, comme art. 30 *bis* : « La Confédération doit payer aux cantons chaque année sur le produit total des péages, deux francs par tête d'habitant, en prenant pour base le chiffre de la population de résidence ordinaire établi par le dernier recensement fédéral. Cette disposition

constitutionnelle entre pour la première fois en vigueur l'année 1895.

Sur 690.250 électeurs inscrits, 445,462 votèrent pour, 350,639 contre ; donc majorité de 205,177 voix pour le rejet. Etats rejetants, 12 3/2, acceptants 7 3/2 : Lucerne, Uri, Schwytz, Zoug, Fribourg, Tessin, Valais, Obwalden, Nidwalden. Appenzell-Rhodes intérieures. Dans cette occasion, bien que le projet fut très avantageux pour les cantons, le C E et le peuple en le rejetant firent preuve d'un grand bon sens, car il eût entraîné manifestement les Cantons et la Confédération dans la voie d'un protectionnisme farouche, tout à fait contraire à son intérêt.

Le peuple n'a pas toujours été disposé à ratifier les réformes centralistes, témoins l'essai de centralisation militaire et celui du monopole des allumettes ; il a cependant admis des augmentations notables des pouvoirs fédéraux entre 1874 et 1903 dans la matière des banques et dans celle de l'unification des lois. Le C E a ici encore sacrifié aux tendances centralistes, en enlevant sur ces sujets aux cantons leur libre arbitre ; mais il faut reconnaître que c'était absolument nécessaire et qu'il a fort bien fait, quoique ce ne soit pas là la question en ce moment et que nous nous bornions à constater si ce Conseil a toujours tenu son rôle de cantonalisation, de particularisme à outrance vis-à-vis du centralisme envahissant : c'est une pure question de principe.

En 1891 on fit passer un amendement constitutionnel :
« Le droit d'émettre des billets de banque et toute autre

monnaie fiduciaire appartient à la Confédération. Celle-ci peut exercer ce monopole au moyen d'une banque d'Etat placée sous une administration spéciale ou en concéder l'exercice à une banque centrale par actions qui sera administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération elle-même. » On voit que la réforme fut considérable.

Plus considérable encore fut celle que l'on introduisit dans la matière de l'unification des lois civiles et pénales. Les Romanches ont craint que le Code civil allemand tout récent alors ne prît une importance par trop considérable sur la Suisse allemande et ont préféré se faire eux-mêmes un Code national. Le plébiscite du 13 novembre 1898 sur la revision de l'art. 64 de la Constitution fédérale (unification du droit civil), et sur le complément à la Constitution fédérale (art. 64 *bis*, unification du droit pénal), proposé par arrêté fédéral du 30 juin 1898, admit que la Confédération pourrait désormais statuer sur le droit civil dans son ensemble et sur le droit civil pénal. Il y eut une majorité de 163. 152 voix pour l'acceptation : les Etats acceptants 15 3/2, les rejetants 4 3/2 : c'étaient Uri, Schwytz, Fribourg, Valais, Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Rhodes intérieures.

CHAPITRE VIII

ROLE REMPLI PAR LE CONSEIL DES ÉTATS

C'est cependant sur le terrain du Code pénal que nous voyons le C E remplir son vrai rôle et revendiquer la liberté pour les cantons : c'est au sujet de la peine de mort. Il est vrai que le débat était d'importance politique bien faible, et que les particularistes n'y avaient joué qu'un rôle secondaire ; néanmoins c'est un avantage à leur acquit. La peine de mort avait été abolie en Suisse en 1863, par voie de referendum à une faible majorité, et dans les années suivantes les crimes contre les personnes augmentèrent dans une proportion notable. Le peuple helvétique s'en émut et par voie de pétition demanda le rétablissement de la peine de mort.

En 1879 le C E, à 27 *voix de majorité*, déclara qu'on laisserait aux législations cantonales le droit de procéder ainsi qu'elles l'entendraient, c'est-à-dire, soit de rétablir la peine de mort, soit de l'abolir. Ce fut le vote définitif d'un nouvel art. 65 qui reproduisait le texte de 1848, interdisant la peine de mort en matière politique seulement. Cet art. est encore en vigueur de nos jours. A la suite de quoi la peine de mort fut rétablie dans certains cantons les plus nombreux, abolie dans plusieurs, entre

autres le canton de Genève, qui est philanthropique, philosophique et un peu affligé de sentimentalisme pseudo-socialiste. Le résultat de cette différence de pénalités entre les cantons fut, qu'en 1898, Luccheni choisit pour tuer l'impératrice d'Autriche un terrain où il savait ne pas risquer sa tête. De Schaffhouse où la peine de mort avait été rétablie en 1880, il suivit sa victime à Genève.

Au moment de la revision fédérale en 1871, à propos d'un essai d'entente au sujet de l'armée, le C E sut encore préserver les droits des cantons. Le Conseil fédéral proposait d'abolir le principe des pour-cent pour l'élite et la réserve et de modifier l'échelle des contingents de manière à la mettre en harmonie avec les forces réelles des cantons. Il propose en outre de supprimer la distinction entre armée fédérale et cantonales en incorporant la Landwehr dans la première, et enfin de fixer d'une manière uniforme les obligations militaires des citoyens soit en durée, soit en étendue.

Les commissions des deux Conseils adoptent avec quelque chose en plus. Celle du C N propose la centralisation totale du militaire, de manière à charger la Confédération des frais d'instruction, d'armement, d'habillement, d'équipement de l'armée fédérale. Le matériel de guerre sera remis par les cantons à la Confédération et celle-ci aura le droit d'utiliser les places d'armes et les bâtiments à destination militaire appartenant aux cantons, en les acquérant ou les prenant à bail.



La commission du C E eut quelques scrupules en face de cette centralisation universelle. A vrai dire, le désir de voir les cantons déchargés de toute dépense militaire l'éblouit un moment, mais en y réfléchissant, elle désira cependant réserver comme auparavant aux cantons, moyennant surveillance fédérale, l'administration militaire proprement dite.

En examinant impartialement ces deux propositions, il faut déclarer que celle du C E péchait par un manque considérable de logique, et ne pouvait en raison même de ces contradictions établir un point de vue tenable. De toutes les combinaisons, celle-là est la moins naturelle qui fait que l'un commande et l'autre paie. *Cependant, la Commission avait une idée juste, c'était de considérer comme dangereuse une disposition qui écarterait entièrement les cantons de l'administration militaire.*

Somme toute, en bien des circonstances, le C E s'est montré aussi libéral et progressiste, sinon plus que le C N. Il s'est surtout comporté comme une Chambre législative éclairée et impartiale, tenant compte à la fois des intérêts fédéraux et cantonaux, sans se borner à une politique particulariste étroite, comme beaucoup l'auraient désiré. Il est assez intéressant de voir son rôle dans l'affaire du Gothard : la loi fédérale du 22 août 1878 a été le résultat d'un compromis entre les opinions divergentes qui s'étaient manifestées au sujet de l'entreprise du chemin de fer du Gothard. Par message du 25 juin 1878, le C F avait pro-

posé aux Chambres un arrêté par lequel la Confédération aurait participé pour une somme de 6 millions 500.000 francs à la subvention supplémentaire pour la ligne du Gothard mise à la charge de la Suisse par la convention internationale du 12 mars 1878.

Les majorités des deux Commissions du C N et du C E étaient d'abord disposées à se rallier au projet du C F. *La minorité de celle du C E par contre s'opposait par principe à la subvention demandée, parce que le droit fédéral ancien et actuel ne permettait pas à la Confédération d'en accorder à des entreprises de chemin de fer.* La minorité de celle du C N proposait que la Confédération prêtât à titre exceptionnel. Enfin, une fraction de la commission du C E recommandait la solution que voici : 1° une subvention au Gothard, moyennant certaines conditions ; 2° une subvention à déterminer ultérieurement en faveur de la ligne du mont Cenere ; 3° et enfin une subvention égale à celle du Gothard pour un chemin de fer à travers le Simplon, et pour une ligne alpestre passant par la Suisse Orientale, si ces entreprises venaient à être exécutées.

M. Kopp, qui faisait partie de la minorité de la commission du C E, disait : « Il est vrai que la loi fédérale sur les chemins de fer de 1852 a abandonné aux cantons, soit à l'industrie privée, la construction et l'exploitation des voies ferrées, et que la loi de 1872 a maintenu essentiellement ce même principe, bien que l'article 3 de la dernière impose à la Confédération l'obligation de chercher à développer les voies ferrées de communication avec l'Italie et

la Méditerranée. *Il n'en ressort qu'une chose : c'est que la Confédération ne doit pas venir en aide à chaque entreprise de chemins de fer par des subsides fédéraux.*

L'A F se fondant sur l'article 21 de la Constitution fédérale de 1848 a bien voté plusieurs millions de subventions fédérales pour la correction du Rhin, du Rhône, la construction de routes dans les Alpes, et cependant ceci ne rentrait pas dans les attributions de la Confédération d'après la Constitution de 1848. »

On voit par ceci que la politique du C E dans cette affaire était conciliante et libérale ; qu'elle cherchait seulement à trouver le terrain d'entente le meilleur pour mener à bien cette grande œuvre sans s'attacher aveuglément au seul intérêt des cantons en jeu, qui eût été d'obtenir de la Confédération la plus grosse subvention possible. Kopp a bien pesé le pour et le contre, et son opinion est entièrement dénuée d'esprit de parti. On se rappelle que Dubs, à propos de l'affaire du Gothard, regrettait qu'on mit complètement de côté les autorités législatives des cantons, et qu'on n'eût pas recours pour les conventions avec les Etats étrangers, à un referendum organique et dès lors obligatoire des cantons.

Le C E s'est montré souvent assez progressiste, témoin entre autres cette proposition de referendum pour la construction du Palais du Parlement. Le 30 mars 1894, M. Th. Wirz, député aux Etats, a défendu dans ces termes la clause référendaire : « Le referendum est une institution fondamentale de notre droit public. D'une manière

générale, il y a en droit constitutionnel, *présomption en faveur des droits populaires*, et cette présomption plaide tout particulièrement la cause du referendum en l'espèce. Par la dernière revision totale de notre pacte fédéral, *le peuple des cantons a cédé une bonne partie de ses droits au peuple suisse* et non au Parlement. Le peuple est notre législateur suprême : toute loi doit lui être soumise.... Or la notion « loi » ou « arrêté » est extrêmement vacillante dans la doctrine et la pratique.... Aussi a-t-on par principe soumis également au referendum les arrêtés fédéraux.... Je conteste que le referendum financier soit exclu en principe par la Constitution fédérale : je m'élève d'une manière plus générale contre la prétention d'établir une différence de principe entre le referendum en matière financière et le referendum en matière législative. Toute loi, tout arrêté fédéral a nécessairement une base, une portée financière. Exclure par principe le referendum financier, c'est enlever au referendum législatif sa substance même et sa portée pratique.

... Le vote qui décide la construction du palais du Parlement tient lieu de loi.

... Il vaut mieux accorder largement le referendum facultatif, sans quoi le peuple réclamera et se fera donner certainement le referendum obligatoire et financier, qui arrêterait bien davantage encore les progrès de la législation. »

On est étonné de voir ce langage dans la bouche d'un député aux Etats, car il est difficile de trouver une pro-

fession de foi plus progressiste et plus libérale. D'autre part, il reconnaît que « le peuple des cantons a cédé une bonne partie de ses droits au peuple suisse... et que ce dernier est le législateur suprême. » Ce n'est pas précisément le langage d'un défenseur des droits des cantons, tout en étant empreint du plus grand bon sens. Nous pourrions donc un peu plus loin, sans que cela puisse paraître étrange, désirer le patronage du C E en faveur d'une certaine espèce de referendum, non pas précisément nouvelle, puisqu'elle est reprise du vieux Berne aristocratique, et hautement prônée par l'éminent professeur, le docteur Karl Hilty. Mais auparavant nous allons passer rapidement en revue les améliorations et les tendances que le docteur Karl Hilty nous a dit s'implanter au C E, en regard de celles que le docteur Dubs désirait pour ce Conseil en 1878.

CHAPITRE IX

AMÉLIORATIONS A APPORTER AU CONSEIL DES ÉTATS. —

SES TENDANCES.

Le docteur Dubs réclamait tout d'abord, pour les conseillers aux Etats, une durée de charge de 4 à 6 ans par exemple, tout au moins une durée égale à celle des conseillers nationaux, c'est-à-dire de 3 ans ; c'était pour remédier au changement incessant des Conseillers, provenant d'élections pour un ou deux ans seulement. Il eût même désiré que la Confédération s'entremît dans l'affaire et décidât d'une durée de charge fixe pour les membres du C E. Or il est advenu que dans presque tous les cantons la durée de charge desdits membres du C E a été portée à trois ans comme pour le C N. Il est bien à présumer que les rares exceptions existant encore se joindront à la généralité, et cela sous peu.

Selon Dubs, les Conseillers au C E devaient faire partie des Gouvernements cantonaux, pour présenter toutes les capacités désirables ; Blumer-Morel demandait la même chose ou tout au moins voulait faire dépendre l'élection au C E de certaines conditions personnelles, par exemple d'un minimum d'âge de 30 ans, etc. Maintenant le vœu de

Dubs est réalisé et presque tous les membres du C E ont fait un certain stage dans les pouvoirs cantonaux.

Dubs aurait désiré que les élections des Conseillers aux Etats fussent accomplies par les Corps législatifs des cantons. La tendance actuelle y est absolument opposée; *elle est dans presque tous les cantons de faire nommer les Conseillers aux Etats par le peuple.*

Nous avons vu qu'on reprochait au C E ses séances incomplètement remplies, et les absences nombreuses de ses membres, absences qui faisaient le plus mauvais effet sur le peuple. La rapidité du travail du C E vient de ce qu'il est moins nombreux que le C N. Dubs demandait pour corriger ces inconvénients que l'on fixât des affaires spéciales pour le C E, et qu'on organisât ce Conseil en bureaux, suivant le mode français. D'après le Dr K. Hilty, comme les affaires traitées par les deux Conseils réunis sont très rares, on se propose de fixer à chaque Conseil des matières qui lui seront propres. Il serait excellent de confier le budget et les finances au C E, dont les membres appartiennent presque toujours aux gouvernements cantonaux et seraient très compétents.

En cas de divergence d'opinions entre les deux Conseils, on tend de plus en plus à former une précomission mixte dès le début des affaires difficiles, ceci en plus de celle que l'on forme dans un simple but de conciliation, une fois les affaires mises en train et les pourparlers commencés.

On créera aussi des commissions fixes, comme cela se

fait déjà en pratique : commissions des alcools, commission des affaires étrangères. Depuis 1891 le C N choisit dans son sein pour l'examen de la gestion et des comptes de l'administration des alcools, une commission permanente, c'est-à-dire, nommée pour toute la durée d'une législature. Le C E élit cette commission chaque année, mais cherche également à lui donner un caractère permanent en renommant les mêmes membres. Par arrêté du 23 décembre 1891, l'A F demandait au C F si l'on ne pourrait pas instituer une autorité permanente de surveillance de l'administration des alcools. Le C F répondit que les commissions permanentes créées à cet effet dans les deux Conseils répondaient entièrement au but proposé. L'A F s'est rangée à cette manière de voir et ses commissions ont adopté le 26 février 1894 un règlement établissant pour ce but une délégation permanente de cinq membres, trois nommés par le Conseil qui a la priorité pour l'examen du rapport de gestion, les deux autres par l'autre Conseil. L'élection a lieu pour une année à la session de juin. La délégation se réunit à Berne tous les trois mois et délibère sur le rapport de l'administration. Le président et le vice-président de la délégation ne doivent pas appartenir au même Conseil. D'après la nouvelle loi fédérale du 9 octobre 1902 la délégation doit être nommée de la même manière que celles des commissions financières des deux Chambres : trois membres pour chaque Conseil.

On a créé ainsi, fait observer la commission des alcools dans son rapport du 27 novembre 1894 (Speiser) un organe

propre à faciliter l'exercice du droit de surveillance que la Constitution fédérale attribue à l'A F, sans amoindrir en rien l'indépendance et la responsabilité de l'administration. (1)

En décembre 1884 le C E s'était livré à une discussion sur la question de la représentation des minorités, à l'occasion d'une motion Herzog-Weber du 10 décembre relative à l'art. 29 du règlement du Conseil. Le motionnaire demandait la revision de cet article en ce sens que dorénavant le système de la représentation proportionnelle fût appliqué à l'élection des commissions nommées par le Conseil lui-même au scrutin de liste. *Cette proposition a été rejetée par le C E le 18 décembre par 23 voix contre 12*, après que l'on eût fait un essai non officiel du système.

Le 30 mars 1899, le C F fit une proposition touchant l'article 16 *bis* du projet de L F, concernant la revision de la L F sur les rapports entre le C N et le C E :

ART. 16 *bis*. — A) Le budget, les crédits supplémentaires et le compte d'Etat d'une période administrative doivent être soumis pour rapport à l'examen de la même commission.

B) Les deux Commissions nommeront de même une *délégation pour examiner le budget et les comptes de la régie des alcools*. Celle-ci devra présenter à cette délégation des

(1) Il est intéressant, à propos des commissions de relever le rôle du C E dans l'essai de représentation des minorités pour l'élection desdites commissions.

rapports trimestriels imprimés, sur sa gestion tout entière.

E) *Les deux Chambres ont la faculté de désigner encore d'autres commissions pour la durée d'une législature.*

Par arrêtés du 14 juin et 5 décembre 1901 l'A F a décidé, conformément à la proposition du C F de ne pas donner suite au postulat visant la création d'une Cour des Comptes. *Il reste néanmoins établi*, fait observer le C F dans son rapport de gestion 1901-1902, *que l'insuffisance du contrôle parlementaire a été constatée de toutes parts*, et qu'à l'occasion de la revision depuis longtemps pendante de la loi sur les rapports entre les deux Conseils, l'A F doit s'efforcer de poser des principes tendant à rendre ce contrôle plus efficace.

Ce que nous venons de relater sur la genèse et le développement des commissions permanentes ou fixes, nous permet d'en souhaiter encore l'extension, car cela donnera de meilleurs résultats. Cependant au point de vue principe ce sera une chose défectueuse, car ces commissions auront le tort de constituer en quelque sorte une autorité supérieure au Conseil fédéral, qui subira forcément leur direction et leur influence.

A propos du C F, nous relevons un projet très intéressant d'extension des pouvoirs de l'A F, tendant à une meilleure division des pouvoirs. Ce serait une amélioration très utile. Le C F outre ses attributions exécutives doit comme organe du pouvoir législatif, s'occuper en

même temps de tous les travaux qui se rattachent à l'élaboration, à la préparation et à la discussion des lois. *On devrait arriver à séparer les pouvoirs* de telle sorte que les fonctions exécutives soient confiées au C F, tandis que la législation serait abandonnée aux deux Conseils et au peuple. Les deux Conseils avec leur nombreux personnel et *l'institution de commissions spéciales ou permanentes* suffiraient largement à cette besogne.

Les U S A, Etat fédératif beaucoup plus ancien, plus puissant, plus compliqué, avec lequel la Suisse offre le plus de ressemblance nous prouvent qu'une telle séparation peut très bien se faire. Les bills (lois et décrets) y émanent exclusivement de la Chambre des Représentants et du Sénat. Elaborer et motiver ces lois et décrets, c'est l'affaire *des Comités permanents* ; au dernier Congrès la Chambre des Représentants en comptait 54, le Sénat 41. Le Congrès se réunit sans l'intervention du pouvoir exécutif, et il est interdit aux ministres d'assister aux délibérations des Chambres. Quand le Congrès des U S A est réuni, le Président présente bien un message dans lequel il parle des rapports avec les Etats étrangers et des questions importantes à l'ordre du jour, et appelle l'attention des Chambres sur des travaux législatifs à aborder ; mais ce message et ces recommandations ne constituent pas un objet de délibération pour le Parlement ; si dans le sein de ce dernier, il n'y a pas un membre qui relève et fasse sienne la proposition du Président, celle-ci demeure sans effet.

Pour revenir au C E, il faut remarquer que la Confédération paye les Conseillers aux Etats pendant les commissions. Cette anomalie est inexplicable ; nous avons déjà examiné la question. Les cantons peuvent donner ce qu'ils veulent comme indemnités à leurs Conseillers aux Etats ; *en fait c'est la même chose que pour les Conseillers nationaux*. Il serait à souhaiter qu'ils fussent entièrement indemnisés par la Confédération.

On devrait diminuer le nombre des Conseillers au C N, qui a considérablement augmenté avec la population depuis sa création : on remettrait ainsi une juste mesure dans le rapport d'importance entre les deux Conseils.

Il est évident que quand ils sont réunis, le C E ne pèse pas lourd dans la balance, heureusement que ces cas sont forts rares. Pour les élections, avons-nous-dit plus haut, s'il s'agissait d'une coopération égale des deux souverainetés et que l'on voulût la réaliser par la réunion de leurs représentants, il faudrait procéder par le moyen de comités d'égale force pris dans les deux Assemblées (semblables aux délégations en Autriche-Hongrie), par exemple 30 à 40 membres de chaque Conseil. Ce serait infiniment plus juste ; mais *malheureusement le peuple ne voudrait pas qu'on prenne pour composer l'A F un nombre de conseillers dans le C N égal à celui des conseillers aux Etats*.

Maintenant, pour finir, étudions un peu le genre de referendum que nous voudrions voir mettre en avant par le C E. Nous avons vu plus haut que nous pouvions for-

muler ce souhait sans être taxés de témérité. Cette innovation constituerait, aux yeux du docteur Karl Hilty comme aux nôtres une amélioration des plus importantes, et du reste il'est difficile d'étudier les questions politiques suisses un peu à fond, sans toucher au moins légèrement au referendum. (1).

En 1888, Adams et Cunningham n'étaient pas favorables au referendum dans tous les cas ; ils lui reprochaient d'enlever beaucoup de leur importance aux députés : « Le referendum n'est pas toujours désirable, disent-ils. Les questions trop compliquées pour le vote populaire devraient être laissées à la décision de l'A. F. Le referendum a diminué l'importance des débats sur les lois et les résolutions des Chambres et les a amoindries elles-mêmes aux yeux du peuple. *Il n'y a rien de surprenant à ce que les députés sentent moins le sérieux de leurs fonctions*, depuis qu'ils savent qu'après tout, les mesures qu'ils adoptent, même si elles sont nécessaires, sont à la merci d'un vote populaire, de sorte que leurs décisions ne sont jamais définitives, et que leur temps et leurs peines risquent souvent d'être perdus. Il ne peut être naturellement question de referendum pour les questions extérieures. »

« Chez nous, dit le Dr Karl Hilty, sous le titre de « Referendum de l'avenir », le referendum devra rester toujours

(1) Son principe a été vigoureusement défendu, contre toute attente, par Th. Witz, Conseiller aux Etats, à propos de la construction du Parlaments gebäude.

le pilier de notre Constitution, comme dernière instance des décisions à prendre sur les questions les plus importantes de la vie nationale. Il est incompréhensible aujourd'hui, qu'un homme d'Etat aussi perspicace que Dubs n'ait pas prévu cela, et que le Referendum ait eu jusque dans ces derniers temps, parmi nos meilleurs hommes d'Etat, des adversaires cachés. Mais c'est devenu désormais une phase historique, qui doit être considérée comme terminée. A notre avis, la seule question qui se pose encore, est celle de savoir quelle est la forme de referendum la plus conforme au but à atteindre.

Selon notre opinion, le Referendum devrait être obligatoire seulement pour quelques lois plus importantes ; à côté, l'on aurait pour tous les autres arrêtés fédéraux, en dehors des traités d'Etat avec l'étranger, le referendum facultatif, mais sur la demande d'un nombre de citoyens plus grand qu'actuellement, par exemple 50.000.

Nous laisserions donc aux Conseils et au C F la compétence nécessaire pour soustraire au referendum tous les arrêtés fédéraux et non les lois seules, par l'emploi d'une clause d'urgence (non par la simple suppression d'une clause de referendum).

C'est ici que peut se poser la question de savoir *si l'on ne devrait pas dans quelque temps réadopter dans sa forme primitive le vieux referendum de gouvernement Bernois : le C F pourrait ainsi proposer à son heure, et les Conseils fédéraux auraient à décider de soumettre ou non à la votation du peuple, soit un arrêté fédéral,*

car ce n'est pas moins important qu'une loi, soit en certaines circonstances un traité national, dans la mesure où cela serait réclamé par les cercles électoraux du peuple ou même dans le cas où il n'y aurait aucune demande de leur part.

Avec ce genre de referendum on mettrait une fin à l'agitation causée par la question de la représentation proportionnelle dans les élections ; car celle-ci ne s'appliquerait plus que dans la composition d'un pouvoir avant de délibérer, composition où l'on a un droit relatif de faire entrer des représentants de tous les partis les plus importants existant, tandis que la décision des questions les plus graves de la vie nationale seules, resteraient subordonnées à la majorité dans une votation populaire obligatoire. Tout le système proportionnel perd ainsi ouvertement son importance, dès que le centre de gravité de la vie nationale se trouve non plus dans une assemblée parlementaire, mais dans le peuple, que l'on ne peut jamais laisser voter proportionnellement. Une proportionnalité spontanée pour les pouvoirs de prédélibération, se comprend si bien d'elle-même qu'elle trouvera sa place partout.

Remarquons à ce sujet que si la représentation proportionnelle augmente en importance dans les cantons, il nous semble difficile et même impossible de l'implanter dans la Confédération, en particulier dans le C. E. En effet dans le C. E, chaque canton, grand ou petit, a le même nombre de représentants. On ne concevrait pas plus la représentation proportionnelle des cantons dans le C. E, qu'on con-

cevrait la représentation des Etats dans un Congrès de diplomates. Certainement la Confédération n'est pas près d'y arriver.

Le referendum Vieux-Bernois donne une solution élégante de cette question brûlante. De plus, sous un rapport qui nous touche plus directement dans notre travail, il permettra au C E représentant des cantons, de décider de concert avec le C N, la mise en referendum ou non de questions très importantes. L'autorité de ce Conseil serait ainsi considérablement augmentée, partant celle des cantons, qui actuellement dans le referendum législatif n'ont pas à voter, même si l'initiative d'une proposition de loi a été prise par eux. Ce serait une compensation à cette anomalie. Il nous paraît donc évident que le C E devrait mettre cette forme de referendum si avantageuse pour lui, au nombre des améliorations qu'il doit proposer.

CONCLUSION

On ne parle plus en Suisse de supprimer le C E. La dernière motion dans ce sens est celle du conseiller national Keller le 6 juin 1884. Aujourd'hui, quand on demande à un homme d'Etat suisse s'il lui semble opportun et utile de conserver le C E, il prend un air aussi étonné que possible et vous répond ceci : « Mais pourquoi supprimer le C E ? Nous n'y pensons aucun ; ce serait du reste fort difficile, et en somme, les inconvénients sont plus apparents que réels. Moyennant quelques améliorations qui sont en bonne voie, tout sera pour le mieux et nous voulons garder notre C E, auquel nous sommes bien habitués et qui tient parfaitement sa place. Si l'on prévoit des divergences d'opinion trop grandes entre les deux Conseils, on forme une pré-commission mixte dès le début des affaires difficiles, de façon à préparer un terrain d'entente. *Non, il n'est pas à souhaiter de revenir à un système d'une seule Chambre,* comme on cherche à le faire en ce moment en Angleterre, en supprimant la Chambre des Lords. Qu'on ne nous objecte pas qu'après avoir eu deux Conseils pendant quelque temps la Suisse est revenue au système de la Chambre unique ! Il y a déjà eu, il est vrai, deux Conseils sous la

République Helvétique, mais dans des conditions absolument différentes, car l'un ne faisait que préparer le travail de l'autre : c'est la seule fois que le cas s'est présenté en Suisse avant 1848. »

En somme, la Commission de revision de 1848, en proposant le système des deux Chambres, avait convenablement escompté les deux tendances qui se font valoir maintenant en Suisse, la centralisation et le cantonalisme. Si, à ce moment-là, le peuple Suisse dans sa grande majorité voyait d'un bon œil que la Confédération dût se livrer à une revision du pacte fédéral pour se fortifier à l'intérieur et prendre à l'extérieur la place qui lui était due, si dans la suite on s'était rangé à la conviction de se libérer jusqu'à un certain point des empiètements gênants du cantonalisme, on était d'autre part aussi bien éloigné d'abandonner de suite ce cantonalisme et de passer à l'Unitarisme. Le C N devait être l'organe, où tous les désirs généraux pourraient se faire connaître et qui représenterait plus spécialement le principe unitaire, tandis que le principe fédératif ou de préférence l'élément cantonal trouveraient leur représentation dans le C E. Déjà, à ce moment, on devait se prononcer pour le maintien du C E, d'autant plus que, somme toute, on avait pensé à laisser une réelle importance aux cantons.

De nos jours, le cantonalisme est encore solide, quoique de revisions en revisions, d'amendements en amen-

dements, la souveraineté cantonale soit fortement diminuée et ait perdu beaucoup de son importance. Sur un très grand nombre de points, les cantons n'ont plus qu'une souveraineté de droit, cependant leur souveraineté subsiste non seulement dans le texte, mais en réalité, ils gardent une portion de leur autorité législative, ils font encore des lois sur l'enseignement, sur les matières communales, sur leurs rapports avec les Eglises ; ils ont donc encore des attributions souveraines assez appréciables.

L'objectif des centralistes est de réduire ces attributions souveraines comme les autres, d'arriver peu à peu à les détruire, et ils espèrent parvenir à leurs fins. Jusqu'à présent, les faits ne leur ont pas donné raison : les tentatives qu'ils ont faites pour s'insinuer dans les matières de l'enseignement ont échoué. Les cantons n'ont pas voulu se lier, même par une chaîne dorée, à la Confédération.

Tout porte à croire qu'il en sera ainsi pendant longtemps encore, que la Suisse ne deviendra pas un pays unitaire en dépit des prévisions des centralistes. C'est de ce côté que les Suisses sont portés par leurs vieilles traditions ; il leur faudrait les renier pour se constituer à l'état de peuple absolument centralisé. La Suisse n'a ni l'unité de langues, ni l'unité de mœurs. Il faut juxtaposer ses différentes parties, mais il ne faut pas que la liaison soit trop intime.

Cette unification absolue ne paraît pas bien souhaitable pour la Suisse ! Lorsqu'un peuple se donne cette unité absolue, il a un avantage, le renforcement de sa puissance

militaire et politique. Or l'unification ne pourrait lui donner aucun poids dans la balance européenne. L'autonomie cantonale lui donne les moyens de résister au despotisme central. Il y a toujours des points réservés à l'indépendance des cantons et des individus, sauvegardés par le Particularisme.

La Constitution de 1874, quoique fortement centralisatrice, a été une œuvre de transaction ; elle maintient les cantons avec leur titre d'Etats souverains qu'elle leur donne à plusieurs reprises dans les termes les plus exprès. L'art. 1^{er} dit qu'elle « est arrêtée par les vingt-deux cantons souverains de la Suisse ». La Constitution de 1874 a ainsi pris parti sur une question théorique qui divise à l'heure qu'il est les auteurs de droit international. En Allemagne du moins ils ont une tendance assez marquée à soutenir que la souveraineté ne peut se partager, que par suite dans un Etat du type fédératif, elle ne peut être que dans un seul endroit ; ce sera ou l'Etat fédéral, ou les Etats particuliers, mais non pas les uns et les autres. Dans la simple Confédération d'Etats ce sont les Etats particuliers qui ont la souveraineté, mais qui l'ont tout entière. Dans l'Etat fédéral au contraire, c'est l'Etat central seul qui est souverain. C'est cette conception, cette notion de la doctrine Allemande que les auteurs de la Constitution de 1874 ont visiblement écartée ; *ils ont voulu que chaque canton restât souverain, quoique l'on ait adopté le type de l'Etat fédéral.*

La Suisse fait bien de s'en tenir à l'Etat fédératif, telle est l'opinion générale et la nôtre, et nous ne faisons en ce cas que nous conformer à celle de M. le Dr Dubs : « Nous nous en tenons plutôt à l'Etat fédératif, disait-il, tel qu'il est, et nous croyons qu'il vaut la peine au lieu de chercher de nouvelles formes, de développer d'abord celles qui existent d'une manière saine, et de les débarrasser des excroissances mauvaises. Donner au présent une forme convenable, c'est par là même apporter à l'avenir un juste tribut. Quant à nous, nous ne cacherons pas que pour la Suisse, nous ne tiendrons pas seulement l'Etat fédératif pour la forme politique la plus convenable, mais qu'en général cette forme nous paraît la plus noble de toutes, en sorte que à un point de vue purement humain, nous ne voudrions pas l'échanger contre une autre. »

L'état fédératif réunit deux choses qui paraissent auparavant inconciliables, l'union de la force nationale et le maintien d'une grande liberté individuelle. Dans un grand Etat unitaire, le premier de ces deux éléments se développe souvent d'une manière plus puissante, mais le complément nécessaire de ce système politique est un ordre général plus strict dans tous les domaines, appuyé par des institutions militaires, policières et bureaucratiques, qui n'accordent plus à la vie individuelle que peu de libertés, et ne peuvent réellement les accorder sans qu'il en résulte des désordres. Dans le petit Etat cantonal, au contraire, la vie individuelle des localités, des districts, des personnes et la liberté individuelle peuvent se développer au plus

haut degré sous tous les rapports ; la nature si l'on peut ainsi parler, l'homme, y arrivent à leur plus pure et plus complète expression. Cet Etat qui, dans son cercle restreint, développe en nous le sens nécessaire pour une administration bien ordonnée, le sentiment de l'indépendance dans le soin des intérêts particuliers, forme le citoyen éclairé, l'employé honnête, l'homme du peuple agissant d'une manière désintéressée pour le bien public. Que l'on parcoure tous les Etats du monde ! L'on trouvera ailleurs de plus hautes sommités politiques, mais certainement dans aucun pays, on ne rencontrera une multitude aussi grande de citoyens sages, ayant des vues indépendantes et un savoir-faire pratique ; nulle part un nombre aussi considérable de magistrats qui savent remplir leurs fonctions dans de petits cercles avec dignité et habileté ; nulle part une foule aussi nombreuse de personnes, qui en dehors de leur emploi, s'intéressent aussi vivement au bien et aux peines de leurs concitoyens, qui prennent part aussi cordialement à toutes les joies de la patrie, et témoignent une sympathie aussi active à tous les malheurs publics ; et cela de leur propre mouvement, sans calculer si elles seront remarquées ou louées d'en haut. C'est au petit Etat cantonal surtout que nous devons ce riche trésor, c'est lui qui est l'école de notre vie politique. C'est lui encore qui sert de champs d'expériences pour les essais et les améliorations que l'on veut introduire dans la Confédération. Témoin Brenner, dans la commission du C N du 12 novembre 1889 : « La question de la représentation des minorités n'a pas été

tranchée au sein de la Commission. En revanche la majorité de la Commission a été unanime pour déclarer que *la question n'était pas encore mûre, que ce n'était pas en matière fédérale, mais bien en matière communale et cantonale qu'on devait recueillir en premier lieu des expériences à ce sujet*, et qu'en particulier tant que le C E repose sur sa base actuelle, les plaintes des minorités sur l'insuffisance de leur représentation n'étaient pas justifiées. »

« Ainsi vive le petit Etat cantonal ! Que l'on ne jette donc pas le mot injurieux de « chinoiserie cantonale » à ce boulevard de notre liberté et de nos vertus civiques ! Sans doute il y a aussi un cantonalisme borné, qui peut mériter cette injure, qui de son point de vue étroit, ne sait que méconnaître ou combattre, au nom de motifs égoïstes, les intérêts nationaux. Il va sans dire que nous ne prenons pas le parti de ce cantonalisme-là ; mais ce qu'il y a de beau dans l'Etat fédératif, c'est précisément qu'il peut unir le bon côté d'une des formes politiques avec le bon côté de l'autre, qu'il crée un système politique, qui en posant des buts nationaux, empêche de s'enfoncer dans l'étroitesse de cœur d'un petit Etat, sans adopter en même temps ce qu'il y a de répulsif dans un grand Etat : cette réglementation de toutes les institutions communes, oppressive de la liberté, cette sottise bureaucratie orgueilleuse, cette manie pédante et bornée de traîneurs de sabres avec leurs illusions de grandeur et leur incapacité financière. » Dubs.

Montesquieu dans *l'Esprit des Loix* en 1748 disait (Livre IX, chapitre I) : « Si une République est petite, elle est détruite par une force étrangère, si elle est grande, elle se détruit par un vice intérieur.

.....

« Un Etat composé de petites Républiques jouit de la bonté de gouvernement intérieur de chacun, et à l'égard du dehors, il a par la force de l'association, tous les avantages des grandes monarchies. » Ceci vient tout à fait à l'appui de ce que nous disions plus haut, en soutenant que l'Unitarisme ne pourrait être nullement avantageux pour la Suisse.

Il *résulte* de ce que nous venons de voir rapidement *que le statu quo est préférable pour la Suisse*, en faisant réserve naturellement des améliorations dont nous avons parlé à la fin de notre 3^e partie. Tout le monde est content de son sort et de son gouvernement dans ce bienheureux pays : il faudrait du reste avoir le caractère mal fait pour ne pas l'être ! Ne parlons pas des exceptions, il y a malheureusement partout et dans toutes les occasions des gens aigris et décriant chaque chose de parti pris. Que la Suisse reste donc bien tranquille sur les bases de sa constitution actuelle, et qu'elle continue sa marche lente, et sûre vers le progrès, montrant le chemin aux autres Puissances du monde, malheureusement peu enclinés à l'imiter.

Paris, 11 Mai 1908.

Vu :

Le Président de la Thèse,

E. CHAVEGRIN.

Vu :

Le Doyen,

Ch. LYON-CAEN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

APPENDICE

—

EXTRAITS DE LA CONSTITUTION DE 1874

DIFFÉRENCES AVEC CELLE DE 1848

B) *Conseil des Etats*

.
ART. 80. — Le Conseil des Etats se compose de 44 députés des cantons. Chaque canton nomme 2 députés. Dans les cantons partagés, chaque demi-Etat en élit un.

ART. 81. — Les membres du Conseil national et ceux du Conseil fédéral ne peuvent être députés au Conseil des Etats.

ART. 82. — Le Conseil des Etats choisit dans son sein pour chaque session ordinaire ou extraordinaire un Président et un Vice-Président. Le Président, ni le Vice-Président ne peuvent être élus parmi les députés du canton dans lequel a été choisi le Président pour la session ordinaire qui a immédiatement précédé. — Les députés du

même canton ne peuvent revêtir la charge de Vice-Président pendant 2 sessions ordinaires consécutives.

Lorsque les avis sont également partagés, le Président décide : dans les élections il vote comme les autres membres.

ART. 83. — Les députés au Conseil des Etats sont indemnisés par les cantons.

c) Attributions de l'Assemblée fédérale

ART. 84. — Le Conseil national et le Conseil des Etats délibèrent sur tous les objets que la présente constitution place dans le ressort de la Confédération et qui ne sont pas attribués à une autre autorité fédérale.

ART. 85. — Les affaires de la compétence des deux Conseils sont notamment les suivantes :

1. — Les lois sur l'organisation et le mode d'élection des autorités fédérales.

2. — Les lois et arrêtés sur les matières que la Constitution place dans la compétence fédérale.

3. — Le traitement et les indemnités des membres des autorités de la Confédération et de la Chancellerie fédérale ; la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements.

4. — L'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Chancelier, ainsi que du Général en chef de l'armée fédérale. (Ils n'ont plus comme en 1848 celle du chef de l'état-major général et des représentants fédéraux). La

législation fédérale pourra attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres droits d'élection ou de confirmation.

5. — Les alliances et les traités avec les Etats étrangers ainsi que l'approbation des traités des cantons entre eux ou avec les Etats étrangers ; toutefois les traités des cantons ne sont portés à l'Assemblée fédérale que lorsque le Conseil fédéral ou un autre canton élève des réclamations.

6. — Les mesures pour la sûreté extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse ; les déclarations de guerre et la conclusion de la paix.

7. — La garantie des constitutions et du territoire des cantons ; l'intervention par suite de cette garantie ; les mesures pour la sûreté intérieure de la Suisse, pour le maintien de la tranquillité et de l'ordre ; l'amnistie et le droit de grâce.

8. — Les mesures pour faire respecter la Constitution fédérale et assurer la garantie des Constitutions cantonales, ainsi que celles qui ont pour but d'obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux.

9. — Le droit de disposer de l'armée fédérale.

10. — L'établissement du budget annuel, l'approbation des comptes de l'Etat et les arrêtés autorisant des emprunts.

11. — La haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale.

12. — Les réclamations contre les décisions du Conseil fédéral relatives à des contestations administratives.

13. — Les conflits de compétence entre les autorités fédérales.

14. — La revision de la Constitution fédérale.

ART. 86. — Les deux Conseils s'assemblent chaque année une fois en session ordinaire, le jour fixé par le règlement.

Ils sont extraordinairement convoqués par le Conseil fédéral, ou sur la demande du quart des membres du Conseil national ou sur celle de cinq cantons.

ART. 87. — Un Conseil ne peut délibérer qu'autant que les députés présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres.

ART. 88. — Dans le Conseil national et le Conseil des Etats, les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants.

ART. 89. — Les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux Conseils.

Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou 8 cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence.

ART. 90. — La législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires.

(Ces 2 articles contiennent les modifications les plus profondes apportées à la Constitution de 1848 et donnent

proprement à la revision de 1874 le caractère d'une revision totale.)

ART. 91. — Les membres des deux Conseils votent sans instructions.

ART. 92. — Chaque Conseil délibère séparément. Toutefois s'il s'agit des élections mentionnées à l'article 85, chiffre 4, d'exercer le droit de grâce ou de prononcer sur un conflit de compétence (art. 85 chiffre 13), les deux Conseils se réunissent pour délibérer en commun sous la direction du Président du Conseil national; et c'est la majorité des membres votants des deux Conseils qui décide.

ART. 93. — L'initiative appartient à chacun des deux Conseils et à chacun de leurs membres. Les cantons peuvent exercer le même droit par correspondance.

ART. 94. — Dans la règle les séances des Conseils sont publiques.

.

ART. 120. — Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la revision de la Constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas ; ou bien lorsque 50.000 citoyens suisses ayant droit de vote demandent la revision, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être revisée est dans l'un comme l'autre cas, soumise à la votation du peuple Suisse, par oui ou par non. Si dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la revision.

ANNEXES

Règlement pour le Conseil des Etats de la Confédération Suisse du 7 décembre 1849

TITRE I. — *Convocation du Conseil
des Etats. — Opérations constitutives.*

1. — Le Conseil des Etats s'assemble une fois chaque année en session ordinaire, le jour fixé par la loi, réglant les rapports d'affaires entre le Conseil des Etats, le Conseil National et le Conseil Fédéral.

Il est extraordinairement convoqué dans les cas prévus par l'art. 25 de la Constitution fédérale (2^e alinéa).

2. — Pour l'ouverture d'une session les membres du Conseil des Etats sont convoqués par lettres du Conseil fédéral. Les lettres de convocation indiquent le jour et l'heure d'ouverture de la première séance et autant que possible les objets qui doivent être traités pendant la session.

3. — Le Conseil des Etats vérifie les actes de nomination des

Règlement du Conseil des Etats de la Confédération suisse du 27 Mars 1903

TITRE I. — *Dispositions générales.*

1. — Le Conseil national et le Conseil des Etats se réunissent le premier lundi de décembre pour la première partie de la session ordinaire de l'Assemblée fédérale, et le premier lundi du mois de juin de l'année suivante pour la deuxième partie de cette même session.

Ils sont convoqués extraordinairement par décision du Conseil fédéral, ou sur la demande du quart des membres du Conseil national ou sur celle de cinq cantons (9 octobre 1902, article 1).

2. — Pour l'ouverture d'une session, les membres du Conseil des Etats sont convoqués par lettres du Conseil fédéral. Il y est joint l'ordre du jour de la première séance et autant que possible une liste des affaires à traiter au cours de la session.

3. — Le Conseil des Etats vérifie les actes de nomination des députés

députés appelés à siéger dans son sein. Les membres dont les pouvoirs ont été trouvés réguliers prêteront le serment suivant :

« En présence de Dieu tout puissant, je jure de sauvegarder l'unité, l'honneur et l'indépendance de la patrie Suisse, de défendre la liberté, la souveraineté et les droits du peuple et de maintenir fidèlement la Constitution et les lois fédérales; enfin de remplir scrupuleusement les fonctions qui m'ont été confiées. »

4. — Les membres sont tenus d'assister régulièrement aux séances du Conseil.

5. — Si un membre veut s'absenter pour plus de deux séances consécutives, il est tenu d'en informer le Président.

6. — Le Conseil des Etats ne peut valablement prendre une décision que s'il y a au moins 23 membres présents.

7. — L'appel nominal a lieu un quart d'heure après l'heure fixée

appelés à siéger dans son sein. Les membres dont les pouvoirs ont été trouvés réguliers prêteront le serment ou feront la promesse solennelle qui suit :

« En présence de Dieu tout-puissant, je jure, je promets, solennellement de maintenir fidèlement la Constitution et les lois fédérales, de sauvegarder l'unité, l'honneur et l'indépendance de la patrie suisse, de défendre la liberté, la souveraineté et les droits du peuple ; enfin, de remplir scrupuleusement les fonctions qui m'ont été confiées. »

Les membres du Conseil des Etats dont le mandat est confirmé sans interruption, sont dispensés lors de leur réélection de prêter ce serment ou de faire cette promesse solennelle.

4. — L'heure d'ouverture de la première séance d'une session est indiquée dans les lettres de convocation. En règle générale les autres séances s'ouvrent du 1^{er} mai au 31 octobre à 8 heures, et du 1^{er} novembre au 30 avril à 9 heures du matin.

5. — Les membres sont tenus d'assister régulièrement aux séances du Conseil.

6. — Si un membre doit s'absenter pour plus d'une séance, il est tenu d'en informer le Président.

7. — L'appel nominal a lieu au commencement de chaque séance.

pour la réunion de l'Assemblée. Les noms des absents sont consignés au procès-verbal.

8. — Toutes les fois que le nombre des membres présents descend au-dessous de celui requis pour la validité des décisions, il est procédé à un nouvel appel nominal.

9. — Les députés assistent aux séances en costume noir.

10. — Les membres du Conseil fédéral ont voix consultative dans le sein du Conseil des Etats, ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération. (Constitution fédérale, art. 89.)

TITRE II. — *Bureau.*

11. — Le Conseil des Etats choisit dans son sein pour chaque session ordinaire ou extraordinaire un Président, un Vice-Président et deux Scrutateurs.

Le Président ou le Vice-Président ne peuvent être élus parmi les députés du canton dans lequel a été choisi le Président pour la session ordinaire qui a immédiatement précédé.

Les députés du même canton ne peuvent revêtir la charge de Vice-Président pendant deux sessions ordinaires consécutives. (Constitution, art. 71.)

Les noms des absents sont consignés au procès-verbal.

8. — Le Conseil des Etats ne peut prendre de décisions valables ni procéder à des élections que lorsque 23 membres au moins sont présents.

9. — Lorsque le nombre des membres présents devient inférieur au nombre requis pour la validité des décisions, il peut être procédé à un nouvel appel nominal.

10. — Les députés assistent aux séances en vêtement de couleur foncée.

TITRE II. — *Bureau.*

11. — Le Conseil des Etats choisit dans son sein pour chaque session ordinaire ou extraordinaire un Président, un Vice-Président et deux Scrutateurs.

Si la place de Président ou de Vice-Président devient vacante avant la deuxième partie de la session ordinaire, il est procédé à l'élection d'un nouveau titulaire. Les scrutateurs sont immédiatement remplacés.

Le Président ou le Vice-Président ne peuvent être pris parmi les députés du canton auquel appartenait le Président pour la session qui a immédiatement précédé.

Les députés du même canton ne

12. — Le Bureau est composé du Président et de deux Scrutateurs.

13. — Le Président veille au maintien des droits du Conseil des Etats, à la stricte exécution du règlement, et à ce que l'ordre et la bienséance règnent dans l'Assemblée.

14. — Il ouvre toutes les lettres et plis adressés au Conseil et en donne connaissance à l'Assemblée séance tenante, ou au plus tard dans la première séance qui suit la réception de ces actes.

15. — Le Président fixe l'ordre d'après lequel les affaires doivent être traitées. Cependant l'Assemblée a le droit, si elle le juge convenable, de modifier l'ordre indiqué par le Président.

16. — A la fin de chaque séance il indique l'ordre du jour de la séance suivante.

17. — Le Vice-Président remplit les fonctions du Président, lorsque celui-ci est empêché.

peuvent revêtir la charge de Vice-Président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

12. — Le Bureau est composé du Président, du Vice-Président et des deux Scrutateurs.

Dans les élections et votations auxquelles procède le Bureau, la voix du Président compte deux quand il y a partage égal des voix.

13. — Le Président veille au maintien des droits du Conseil des Etats, notamment à l'égale répartition des priorités, à la stricte exécution du règlement, et à ce que l'ordre et la bienséance règnent dans l'Assemblée.

14. — Il donne connaissance à l'Assemblée de toutes les lettres et requêtes adressées au Conseil, il le fait séance tenante, ou au plus tard dans la première séance qui suit la réception de ces actes.

15. — Le Président fixe l'ordre d'après lequel les affaires doivent être traitées. Cependant l'Assemblée a le droit, si elle le juge convenable, de modifier l'ordre indiqué par le Président.

16. — A la fin de chaque séance il indique l'ordre du jour de la séance suivante. De temps en temps il fait connaître l'état des affaires.

17. — Le Président doit veiller à ce que quelques Commissions se réunissent avant la session et préparent leurs rapports et propositions de telle sorte que dès le

début de la première séance, un nombre suffisant d'objets soient prêts à être traités.

18. — A chaque votation, les scrutateurs en indiquent le résultat. Si la majorité est douteuse, ou s'il y a réclamation, les voix doivent être comptées.

19. — Le Bureau nomme les Commissions dont la composition lui est confiée par l'Assemblée.

18. — Le Vice-Président remplit les fonctions du Président lorsque celui-ci est empêché.

19. — Si le Président et le Vice-Président sont empêchés, c'est le Président sortant de charge, ou à son défaut son prédécesseur immédiat qui remplit les fonctions de Président par intérim.

20. — Les Scrutateurs constatent le résultat de chaque votation. Le Président communique ce résultat à l'Assemblée.

21. — Le Bureau nomme les Commissions dont la composition lui est confiée.

22. — Dans l'intervalle des sessions le Président est autorisé à représenter le Conseil. Le Bureau est de même autorisé à nommer exceptionnellement des Commissions pour l'examen de certaines affaires.

TITRE III. — *Secrétariat.*

20. — La Chancellerie fédérale est chargée du Secrétariat du Conseil des Etats. Le procès-verbal est rédigé par le Chancelier fédéral ou son remplaçant.

21. — Le procès-verbal doit mentionner toutes les opérations de la séance, il doit contenir les

TITRE III. — *Secrétariat.*

23. — La Chancellerie fédérale est chargée du Secrétariat du Conseil des Etats. Le procès-verbal est rédigé par le Vice-Chancelier fédéral ou son remplaçant.

24. — Le procès-verbal doit faire mention de toutes les délibérations de la séance; il doit indiquer

objets de la délibération, toutes les propositions mises en votation, les décisions prises, et le nombre des voix lorsqu'elles ont été comptées. Il est signé par le Président et le Secrétaire.

22. — Pour chaque séance il est dressé un procès-verbal particulier, lors même qu'il y aurait plusieurs séances dans le même jour.

23. — Le procès-verbal est lu à la séance suivante, immédiatement après l'appel nominal. Le Conseil l'approuve ou le modifie.

24. — Les rectifications au procès-verbal ne peuvent porter que sur la rédaction, les erreurs, ou sur les omissions. Dans aucun cas, une décision du Conseil des Etats ne peut être changée à l'occasion du procès-verbal.

25. — Le Secrétaire est assisté d'un traducteur.

26. — Le secrétaire ou le traducteur donne lecture de toutes les propositions, pétitions et autres pièces quelconques, qui devront être lues. Les préavis et rapports des Commissions seuls sont lus par les rapporteurs.

27. — Toutes les propositions faites dans l'une des trois langues nationales doivent être commu-

les objets de la délibération, toutes les propositions avec un résumé des motifs, les décisions prises et le nombre des voix lorsqu'elles ont été comptées.

Lorsqu'il est rédigé un bulletin sténographique, le procès-verbal ne mentionne que les propositions mises aux voix et le résultat de la votation : pour le surplus il renvoie au bulletin sténographique.

Il est signé par le Président et le Secrétaire.

25. — Le procès-verbal est lu immédiatement après l'appel nominal. Le Conseil l'approuve ou le modifie. Exceptionnellement le Conseil peut confier au bureau le soin d'approuver le procès-verbal de la dernière séance d'une session.

26. — Les rectifications au procès-verbal ne peuvent porter que sur la rédaction, les erreurs ou les omissions. Dans aucun cas, une décision du Conseil des Etats ne peut être changée sous prétexte de rectification au procès-verbal.

27. — Le Secrétaire est assisté d'un traducteur.

28. — Le Secrétaire ou le traducteur donne lecture des pièces qui doivent être lues. Les rapports et propositions des Commissions seront présentés par les rapporteurs.

29. — Toutes les propositions faites dans l'une des trois langues nationales doivent être communi-

niquées à l'Assemblée en allemand et en français.

quées à l'Assemblée en allemand et en français.

30. — La Chancellerie fédérale désigne les huissiers nécessaires pour le service du Conseil et des Commissions.

TITRE IV. — *Commissions.*

28. — Les Commissions sont chargées de donner un préavis sur les objets renvoyés à leur examen par le Conseil.

29. — L'Assemblée nomme elle-même les Commissions au scrutin secret ou par mains levées, ou renvoie au Bureau la désignation des membres. Le premier nommé remplit les fonctions de Président et convoque la Commission.

TITRE IV. — *Commissions.*

31. — Les Commissions présentent un rapport sur les objets renvoyés à leur examen par le Conseil et nomment à cet effet un ou plusieurs rapporteurs. Elle doivent dans la règle faire distribuer à l'Assemblée leurs propositions, imprimées, avant la délibération sur l'objet soumis à leur examen.

32. — L'Assemblée nomme elle-même les Commissions au scrutin secret, ou renvoie au bureau la désignation des membres. Dans ce dernier cas le premier nommé remplit les fonctions de Président de la Commission.

Lorsqu'en revanche l'Assemblée nomme elle-même une Commission, il est procédé d'abord à l'élection de la Commission, puis dans un scrutin spécial à l'élection de son Président choisi parmi les membres élus. La Commission des finances (art. 24 de la loi sur les rapports entre les Conseils) désigne elle-même son Président.

Lorsqu'après la clôture d'une session, un membre d'une commission élue directement par l'Assemblée, cesse de faire partie du Conseil et qu'il paraît urgent de convoquer cette Commission avant

30. — Les pétitions adressées au Conseil des Etats, en vertu du droit de pétition, sont renvoyées à l'examen d'une Commission composée de cinq membres au moins.

TITRE V. — *Huissiers.*

31. — Pendant la durée des sessions du Conseil des Etats, deux huissiers fédéraux sont destinés au service du Conseil, de son Président, de ses Commissions et du Secrétariat.

TITRE VI. — *Publicité des séances.*

32. — Les séances du Conseil des Etats sont ordinairement publiques.

l'ouverture de la nouvelle session, le Bureau complètera la Commission, et si le membre sortant remplissait les fonctions de Président, nommera un nouveau Président de la Commission.

33. — Les pétitions adressées au Conseil des Etats, en vertu du droit de pétition, sont ordinairement renvoyées à l'examen d'une Commission composée de cinq membres au moins, et nommée pour une année.

34. — Les Commissions suivantes sont nommées dans la première session de décembre pour la durée d'une législature :

1^o La Commission des finances (loi fédérale sur les rapports entre les Conseils, article 24) ;

2^o La Commission de l'alcool (loi fédérale sur les rapports entre les Conseils, article 27) ;

3^o La Commission militaire ;

4^o La Commission des concessions de chemin de fer ;

5^o La Commission des chemins de fer fédéraux ;

6^o La Commission des douanes.

Le Conseil peut encore nommer d'autres Commissions pour la durée d'une législature (loi fédérale sur les rapports entre les Conseils, article 28).

TITRE V. — *Publicité des séances.*

35. — Les séances du Conseil des Etats sont en règle générale publiques.

33. — Il est réservé au public une tribune particulière. Si les personnes qui l'occupent ne gardent pas le silence, ou se permettent des marques d'approbation ou d'improbation, le Président, après un rappel à l'ordre resté sans effet, les fait expulser de la tribune.

34. — En cas de trouble ou de tumulte dans la tribune, le Président ordonne qu'elle soit évacuée et fermée, et la séance demeure suspendue jusqu'à ce que l'ordre soit exécuté.

35. — Chaque membre du Conseil des Etats ou du Conseil fédéral peut demander que la délibération sur un ou plusieurs objets ait lieu à huis-clos. Cette demande n'est prise en considération qu'autant qu'elle est appuyée par cinq membres du Conseil des Etats.

Lorsque la demande du huis-clos est faite par le Conseil fédéral, elle doit être nécessairement prise en considération.

36. — Lorsque la demande du huis-clos est prise en considération, la tribune doit être évacuée avant la délibération sur le huis-clos.

TITRE VII. — *Objets de délibération.*

Mode de délibérer

37. — Le Conseil des Etats est nanti des objets de sa compétence, ensuite :

36. — Il est réservé au public une tribune particulière. Les personnes qui l'occupent doivent garder le silence et ne se permettre aucune marque d'approbation. Celui qui contrevient à cette prescription, peut être sur l'ordre du Président, expulsé de la tribune.

37. — En cas de trouble ou de tumulte dans la tribune, le Président après une admonestation infructueuse, ordonne qu'elle soit évacuée et fermée, et la séance demeure suspendue jusqu'à ce que l'ordre soit exécuté.

38. — Des tribunes spéciales sont mises à la disposition des représentants de la presse. Les imprimés destinés à être publiés leur sont remis en un nombre suffisant d'exemplaires.

39. — Une demande tendant à ce que la délibération ait lieu à huis-clos n'est prise en considération qu'autant qu'elle est appuyée par cinq membres du Conseil des Etats ou présentée par le Conseil fédéral.

40. — Les tribunes occupées par le public et les représentants de la presse doivent être évacuées avant la délibération sur le huis-clos.

TITRE VI. — *Objets de délibération.*

Mode de délibérer.

41. — Le Conseil des Etats est saisi des objets de sa compétence, ensuite :

(1^o) D'une proposition, projet de loi, ou en général d'un rapport présenté par le Conseil fédéral ;

(2^o) D'une communication du Conseil fédéral ;

(3^o) Du rapport d'une Commission prise dans son sein ;

(4^o) D'une motion d'un de ses membres ;

(5^o) D'une pétition ou de toute communication écrite ultérieure.

38. — Quand un des objets mentionnés article 39, a été renvoyé à l'examen préalable d'une Commission, celle-ci nomme un ou plusieurs rapporteurs pour développer ses propositions.

39. — Au commencement de la délibération, les pièces relatives à ce qu'en fait l'objet sont d'abord indiquées, puis il est donné une lecture complète si trois membres de l'Assemblée l'exigent ; après quoi ces pièces sont déposées sur le bureau. Le ou les rapporteurs font leurs rapports par écrit ou verbalement. Les membres de la Commission ont le droit de le compléter. Ensuite la discussion est ouverte.*

40. — Personne ne peut prendre la parole s'il ne l'a demandée au Président, et que celui-ci la lui ait accordée.

41. — Le Président doit inscrire les noms des membres qui de-

(1^o) D'une proposition, projet de loi, ou en général d'un rapport présenté par le Conseil fédéral ;

(2^o) D'une communication du Conseil fédéral ;

(3^o) D'une motion d'un de ses membres ou d'un canton (article 93 de la Constitution fédérale).

(4^o) D'une pétition ou de toute communication écrite.

42. — La délibération commence par le rapport de la Commission, qui dans les cas importants est présenté en allemand et en français, le rapport fait, les membres de la Commission peuvent le compléter ou motiver d'autres propositions.

Ensuite la discussion générale est ouverte.

43. — La discussion roule d'abord sur l'entrée en matière. Si l'entrée en matière est décidée, le Conseil passe à la discussion des articles, à moins qu'il ne décide de discuter le projet de loi par chapitres ou dans son ensemble.

44. — Une fois la discussion ouverte, les membres qui désirent prendre la parole doivent la demander au Président. Celui-ci inscrit les noms des membres qui demandent la parole dans l'ordre

mandent la parole dans l'ordre où ils l'ont demandée, et l'accorder à chacun d'eux d'après l'ordre d'inscription. Cependant un membre qui n'a pas encore pris la parole aura toujours la priorité sur celui qui aura déjà parlé sur le même sujet. En tout cas, l'inscription ne sera remise qu'après l'ouverture de la discussion.

42. — Lorsque le Président veut prendre la parole comme membre de l'Assemblée, il est tenu de se conformer aux dispositions ci-dessus, pendant qu'il parle le Vice-Président occupe le fauteuil.

43. — Toutes les propositions seront remises par écrit au Président.

44. — Si un orateur s'écarte du sujet en discussion, le Président doit le rappeler à la question.

45. — Si un orateur blesse les convenances parlementaires, et notamment s'il se permet des expressions offensantes pour l'Assemblée ou quelques-uns de ses

où ils l'ont demandée et l'accorde à chacun d'eux d'après l'ordre d'inscription. On ne peut se faire inscrire qu'après l'ouverture de la discussion. Cependant un membre qui n'a pas encore pris la parole aura la priorité sur celui qui aura déjà parlé sur le même sujet. Personne ne peut prendre la parole s'il ne l'a demandée au Président et avant que celui-ci la lui ait accordée.

45. — Lorsque le Président veut prendre la parole comme membre de l'Assemblée, il doit demander la parole au Vice-Président; celui-ci en donne connaissance à l'Assemblée et accorde la parole au Président dans l'ordre d'inscription. Pendant que le Président parle, le Vice-Président occupe le fauteuil.

46. — Les membres du Conseil fédéral ont voix consultative dans les délibérations du Conseil des Etats, ainsi que le droit de faire des propositions sur les objets en délibération (art. 101 de la Constitution fédérale).

47. — En règle générale toutes les propositions seront remises par écrit au Président.

48. — Si un orateur s'écarte trop de la question, le Président doit l'y rappeler.

49. — Si un orateur blesse les convenances parlementaires et notamment s'il se permet des expressions offensantes, le Président le rappelle à l'ordre. Si l'orateur ré-

membres, le Président le rappelle à l'ordre. En cas de réclamations contre ce rappel à l'ordre c'est l'Assemblée qui statue.

46. — Si un membre fait une motion d'ordre dans le cours de la délibération, la discussion principale est interrompue jusqu'à ce que l'Assemblée ait voté sur cette motion d'ordre.

47. — Si personne ne demande plus la parole, le Président prononce la clôture de la discussion.

Après la clôture personne n'a plus le droit de demander la parole.

clame contre ce rappel à l'ordre, l'Assemblée statue.

50. — Si un membre fait une motion d'ordre dans le cours de la délibération, la discussion principale est interrompue, jusqu'à ce que l'Assemblée ait voté sur cette motion d'ordre.

51. — Si personne ne demande plus la parole, le Président prononce la clôture de la discussion.

Après la clôture personne n'a plus le droit de demander la parole.

52. — Le premier débat d'un projet de loi une fois terminé, tout membre a le droit de formuler la proposition, en la motivant brièvement, qu'il soit délibéré à nouveau sur certains articles. L'Assemblée prononce sans discussion sur la proposition. Si elle est acceptée les articles visés sont soumis à une nouvelle discussion.

53. — Lorsqu'il a été procédé à une discussion par articles ou par chapitres, la délibération est suivie d'une votation sur l'ensemble du projet.

Avant d'émettre leur vote, les membres du Conseil ont le droit de le motiver brièvement.

54. — Lors des délibérations sur les divergences entre les deux Conseils, il n'est voté que sur chaque divergence séparément, mais non sur l'ensemble.

55. — Lorsque les délibérations

sont terminées dans les deux Conseils, les lois ainsi que les arrêtés de portée générale doivent être revus par une Commission de rédaction, à moins qu'il n'en soit autrement décidé. Cette Commission est chargée d'arrêter définitivement les textes allemands et français, notamment au point de vue de leur conformité et d'apporter les corrections de pure forme nécessaires en vue de la concordance avec les lois en vigueur. Elle n'a pas compétence pour modifier le fond des décisions précédemment prises par les Conseils (art. 8 de la loi des rapports entre les Conseils).

56. — Le texte rectifié des projets retourne aux Conseils. Après avoir reçu leur approbation, il est encore soumis au vote final de chacun des Conseils.

Est également applicable à ce vote l'article 53, deuxième alinéa (art. 10 de la loi des rapports entre les Conseils).

TITRE VIII. — *Forme de la votation.*

48. — Avant la votation le Président résume les diverses propositions émises dans la délibération. Il indique l'ordre dans lequel les questions seront mises aux voix. S'il y a réclamation, l'Assemblée décide. L'ordre et la position des questions seront indiqués en langue française et allemande.

49. — Les motions d'ordre sont mises aux voix avant les objets en délibération. Les propositions rela-

TITRE VII. — *Forme de la votation.*

57. — Avant la votation, le Président résume les diverses propositions émises dans la délibération. Il indique l'ordre dans lequel les questions seront mises aux voix. S'il y a contestation l'Assemblée décide. L'ordre et la position des questions seront indiqués en allemand et en français.

58. — Les propositions relatives au sujet en discussion sont mises aux voix dans l'ordre suivant :

tives aux sujets en discussion sont mises aux voix dans l'ordre suivant :

50. — Les sous-amendements sont mis aux voix avant les amendements, et ceux-ci avant la proposition principale.

51. — L'adoption d'un sous-amendement n'oblige pas à voter l'amendement, et celle d'un amendement n'engage pas davantage à l'égard de la proposition principale.

52. — Lorsqu'une question est susceptible d'être scindée, chaque membre peut demander qu'elle le soit.

53. — La votation a lieu par mains levées. La décision est rendue à la majorité absolue des votants.

54. — Après chaque votation, la contre-épreuve doit avoir lieu si elle est requise.

55. — La votation par appel nominal aura lieu si 10 membres au moins le demandent. Dans ce cas les noms des votants sont inscrits au procès-verbal.

Les sous-amendements sont mis aux voix avant les amendements et ceux-ci avant la proposition principale.

L'adoption d'un sous-amendement n'oblige pas à voter l'amendement, et celle d'un amendement n'engage pas davantage à l'égard de la proposition principale.

Lorsqu'une question est susceptible d'être scindée, chaque membre peut demander qu'elle le soit.

Lorsqu'il y a plus de deux propositions principales coordonnées, elles sont toutes mises aux voix les unes après les autres. Si aucune n'a obtenu la majorité, l'Assemblée décide par une nouvelle votation, quelle est des deux propositions qui ont eu le moins de voix, celle qui doit être éliminée. Le vote continue ensuite de la même manière sur les autres propositions jusqu'à ce que l'une d'entre elles obtienne la majorité absolue. Il est loisible au Conseil d'adopter un autre mode de votation.

59. — La votation a lieu par mains levées.

60. — La contre-épreuve doit avoir lieu, si le Président l'ordonne ou si elle est demandée par un membre du Conseil.

61. — La votation par appel nominal aura lieu si 10 membres au moins le demandent. Le vote ou l'abstention des députés sont inscrits au procès-verbal.

56. — Si les avis sont également partagés le Président a la voix prépondérante. Il peut de sa place motiver son vote.

57. — La délibération par articles terminée, le Conseil des Etats vote sur l'ensemble de chaque projet de loi et de décret, tel qu'il a été adopté ou amendé. Cette votation est définitive, l'Assemblée décide si cette votation doit être précédée d'une discussion générale sur l'ensemble du projet.

TITRE IX. — *Motions et interpellations.*

58. — Les motions faites par tous les membres du Conseil des Etats, ainsi que les propositions qui soulèvent des questions nouvelles de nature à faire l'objet d'une discussion particulière et indépendante, doivent être remises par écrit au Président. Elles ne seront traitées dans la séance où il en aura été donné connaissance à l'Assemblée que lorsque la majorité se prononcera en faveur de la discussion immédiate.

59. — A la première discussion la prise en considération doit être seule mise aux voix. Si la prise en considération est décrétée l'Assemblée décidera si elle veut renvoyer la motion ou la proposition aux préavis du Conseil fédéral ou d'une

62. — En cas de partage des voix, le Président est appelé à départager. Dans ce cas, il peut motiver son vote. Si les voix ne sont pas également partagées, le Président ne vote pas.

TITRE VIII. — *Motions et interpellations.*

63. — Chaque membre du Conseil des Etats a le droit de faire des propositions ou des motions qui soulèvent des questions nouvelles et indépendantes de l'objet en discussion. Ces propositions et motions doivent être remises par écrit au Président et faire l'objet d'une discussion particulière.

Elles ne doivent être traitées dans la séance où l'Assemblée en a reçu connaissance que lorsque les deux tiers des membres présents se prononcent en faveur de la discussion immédiate.

64. — A la première discussion la prise en considération doit être seule mise aux voix. Si la prise en considération est votée, l'Assemblée décidera si elle veut renvoyer la motion ou la proposition aux préavis du Conseil fédéral ou d'une

Commission, ou si elle entend statuer différemment sans cet examen préalable.

60. — Chaque membre du Conseil des Etats a le droit d'adresser des interpellations au Conseil fédéral. Celui qui voudra user de ce droit est tenu de communiquer par écrit son intention au Président de l'Assemblée, ainsi que l'objet sur lequel les interpellations porteront. Le Président en donne connaissance à l'Assemblée qui statue sur la question de mise à l'ordre du jour. En tout cas le Conseil fédéral peut répondre immédiatement, ou demander le renvoi à une des plus prochaines séances.

Commission, ou si elle entend statuer différemment, sans cet examen préalable.

65. — Tout membre des Chambres fédérales a le droit de demander au Conseil fédéral des explications sur toute affaire concernant la Confédération (interpellation). Celui qui veut user de ce droit est tenu de communiquer par écrit l'objet sur lequel les interpellations porteront. Il n'est donné suite à une interpellation que si elle est appuyée au Conseil national par 10 membres au moins, au Conseil des Etats par trois membres au moins.

Le Président donne connaissance de l'interpellation à l'Assemblée et au Conseil fédéral. Si ce dernier préfère ne pas y répondre immédiatement, le Président met l'interpellation à l'ordre du jour d'une des plus prochaines séances.

L'interpellant motive son interpellation, à laquelle il est répondu par un représentant du Conseil fédéral.

Lorsqu'il a été répondu à une interpellation, l'interpellant a le droit de déclarer s'il est satisfait des explications données. Une discussion ne peut s'engager que si elle est autorisée par l'Assemblée (art. 22 de la loi sur les rapports entre les Conseils).

TITRE X. — *Elections.*

61. — L'élection du Président, celle du Vice-Président et des deux Scrutateurs sont faites au

TITRE IX. — *Elections.*

66. — Toutes les élections ont lieu au scrutin secret et à la majorité absolue.

scrutin secret à la majorité absolue des voix.

62. — Lors d'une élection au scrutin, il est distribué des bulletins particuliers dont le nombre est consigné au procès-verbal. Les Scrutateurs donnent connaissance à l'Assemblée du nombre des bulletins distribués et de celui des bulletins rentrés. Si celui-ci excède le nombre des bulletins distribués, l'opération est nulle et doit être recommencée; si la quantité des bulletins rentrés est égale ou moindre l'opération suit son cours.

63. — Les deux premiers tours de scrutin sont entièrement libres. Au troisième tour et aux suivants le candidat ou les candidats qui ont le moins de voix sont éliminés; si plusieurs candidats ont obtenu peu de voix en nombre égal, ils sortent à la fois de l'élection. Mais si un candidat obtenait la majorité relative et que tous les autres eussent un nombre égal de voix, un tour de scrutin spécial décidera lequel de ces derniers sortira de l'élection. A cet effet les bulletins désigneront nominativement le candidat qu'on entend écarter.

64. — Si dans deux tours successifs, les suffrages sont également

67. — Il est distribué des bulletins particuliers pour chaque tour de scrutin. Le Président donne connaissance à l'Assemblée du nombre des bulletins distribués et de celui des bulletins rentrés. Ce nombre est consigné au procès-verbal. Si celui-ci excède le nombre des bulletins distribués, l'opération est nulle; si la quantité des bulletins rentrés est égale ou moindre, l'opération suit son cours.

68. — Il n'est pas tenu compte des bulletins blancs ou nuls pour déterminer le chiffre de la majorité absolue.

69. — Les deux premiers tours de scrutin sont entièrement libres. Après le 2^e tour aucun nouveau candidat ne peut être admis à l'élection. Au 3^e tour et aux suivants le candidat ou les candidats qui ont le moins de voix sont éliminés; si plusieurs candidats ont obtenu le même nombre inférieur de voix, ils sortent à la fois de l'élection. Mais si un candidat obtenait la majorité relative et que tous les autres eussent un nombre égal de voix, un tour de scrutin spécial décidera lequel de ces derniers sortira de l'élection. A cet effet les bulletins désigneront nominativement le candidat qu'on entend écarter.

70. — Si dans deux tours successifs, les suffrages sont également

partagés entre plus de deux candidats le sort désigne celui qui doit cesser d'être en élection.

65. — S'il ne reste plus que deux candidats et que dans deux tours consécutifs, ils obtiennent un nombre égal de suffrages, le sort décide après le deuxième tour quel est l'élu.

66. — Dans l'élection au vote public, on compte d'abord le nombre des députés présents et l'on procède ensuite ainsi qu'il est expliqué ci-dessus.

partagés entre plus de deux candidats, le sort désigne celui qui est écarté de l'élection.

71. — S'il ne reste plus que deux candidats en élection, et que dans deux tours consécutifs, ils obtiennent un nombre égal de suffrages, le sort décide après le 2^e tour quel est l'élu.

72. — Le Président du Conseil prend part aux élections comme les autres membres; c'est lui qui procède au tirage au sort.

Donné à Berne, le 7 Décembre 1849

Au nom du Conseil des Etats Suisse,
Le Président,

F. BRIATTE.

Le Secrétaire,

N. VON MOOS.

Disposition Finale

Le présent règlement remplace celui du 7 décembre 1849. Il entre immédiatement en vigueur.

Ainsi décrété par le Conseil des Etats.

Berne, le 27 mars 1903.

Le Président,

HOFFMANN.

Le Secrétaire,

SCHATZMANN.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

Les Diètes de 1291 à 1848

CHAPITRE PREMIER

	Pages
Formation et Organisation. — Essence de la Diète.....	14

CHAPITRE II

Sphère d'activité de la Diète.....	21
------------------------------------	----

CHAPITRE III

Règlement d'affaires de la Diète.....	32
---------------------------------------	----

CHAPITRE IV

Lois Constitutionnelles appliquées par la Diète. — Modifications importantes apportées par la Diète au droit fédéral de 1815 à 1848. — Projets de revision.....	40
---	----

DEUXIÈME PARTIE

Création du Conseil des États en 1848

CHAPITRE PREMIER

Mise en train de la revision constitutionnelle de 1848.....	47
---	----

CHAPITRE II

Différents systèmes d'État fédéral en présence en 1847....	54
--	----

<i>Section Première.</i> — Introduction du système des deux Chambres en Suisse.....	59
---	----

<i>Section II.</i> — Admission du système des deux Chambres à la Diète.....	73
---	----

CHAPITRE III	
	Pages
Points de vue qui ont présidé à la naissance du Conseil des États.....	77
CHAPITRE IV	
Le Conseil des États comparé avec le Sénat Américain et le Conseil fédéral allemand.....	82
TROISIÈME PARTIE	
Le Conseil des États depuis 1848 jusqu'à nos jours	
CHAPITRE PREMIER	
Coopération du Conseil des États et du Conseil national. — L'Assemblée fédérale.....	97
<i>Section Première.</i> — Organisation de l'Assemblée fédérale.	100
<i>Section II.</i> — Cercle d'affaires de l'Assemblée fédérale....	109
<i>Section III.</i> — Délibération des deux Chambres réunies...	118
CHAPITRE II	
Organisations comparées du Conseil national et du Conseil des États.....	122
CHAPITRE III	
Ce qu'aurait pu être le Conseil des États... ..	127
CHAPITRE IV	
Commentaire des articles de la Constitution fédérale touchant le Conseil des États.....	132
CHAPITRE V	
Modifications apportées au Conseil des États dans la période 1870-1874.	135
CHAPITRE VI	
Modifications survenues dans la composition du Conseil des États.....	159
CHAPITRE VII	
Attaques et reproches dirigés contre le Conseil des États.	168

TABLE DES MATIÈRES

231

CHAPITRE VIII

Rôle rempli par le Conseil des États	Pages 177
--	--------------

CHAPITRE IX

Améliorations à apporter au Conseil des États et tendances de ce Conseil.....	184
--	-----

CONCLUSION

195

APPENDICE

Extraits de la Constitution de 1874, différences avec celle de 1848	205
Règlements pour le Conseil des États de la Confédération Suisse des 7 décembre 1849 et 27 mars 1903.....	210

